



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
Instituto de Relações Internacionais - IREL
Área de Concentração: Política Internacional e Comparada

IRIS DE MEL TRINDADE DIAS

**O BRASIL COMO PROMOTOR DO DESENVOLVIMENTO E A
COOPERAÇÃO EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
NA CPLP: ATORES E DINÂMICAS DA TRANSFERÊNCIA DE
POLÍTICAS**

Orientadores
Professora. Dra. Isabel Estrada Carvalhais
Professor Dr. José Flávio Sombra Saraiva

Brasília
2018

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
Instituto de Relações Internacionais – IREL

**O BRASIL COMO PROMOTOR DO DESENVOLVIMENTO E
A COOPERAÇÃO EM SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL NA CPLP: ATORES E DINÂMICAS DA
TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS**

Iris de Mel Trindade Dias

Tese de Doutorado em cotutela com a Universidade do Minho submetida ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Doutora em Relações Internacionais, área de concentração em Política Internacional e Comparada.

Banca Examinadora:

Dra. Isabel Estrada Carvalhais (Universidade do Minho) – Orientadora

Dra. Laura Cristina Ferreira-Pereira (Universidade do Minho) – Presidente da Banca em representação do Reitor e Examinadora Interna

Dr. Pio Penna Filho (Universidade de Brasília) – Examinador Interno

Dr. Manuel António de Medeiros Ennes Ferreira (Universidade de Lisboa) – Examinador Externo

Dra. Raquel Cristina de Carla Patrício (Universidade de Lisboa) Examinadora Externa

Agradecimentos

Sou grata à Fundação para a Ciência e a Tecnologia de Portugal por ter acreditado no meu projeto e financiado meu Doutorado e ao Ministério Público de Pernambuco por ter concedido licença para trato de interesse particular para que eu me dedicasse integralmente ao trabalho de investigação.

Aos meus orientadores, Prof^ª Isabel Estrada Carvalhais, por todo o apoio, compreensão e trabalho conjunto ao longo dos anos de Mestrado e Doutorado, e ao Prof. José Flávio Sombra Saraiva, pela oportunidade de realizar o trabalho em Cotutela com a Universidade de Brasília, onde me acolheu e apresentou diferentes olhares sobre o tema de investigação.

Aos Professores e Professoras da Universidade do Minho e da Universidade de Brasília que contribuíram para o desenvolvimento da tese: Prof^ª. Alena Vieira, Prof^ª. Ana Paula Brandão, Prof. José Palmeira, Prof^ª. Laura Ferreira, Prof^ª. Sandra Dias, Prof^ª. Sandrina Antunes, Prof. Pio Pena Filho, Prof. Alcidez Vaz e Prof e Antônio Jorge Ramalho.

Ao Doutor Francisco Sarmiento, Investigador e Chefe do Escritório da FAO em Portugal e Junto à CPLP, por ter dado contribuições fundamentais para a realização deste trabalho e por ter me recebido como assistente de investigação e orientado na temática da Segurança Alimentar e Nutricional. Agradeço às colegas Sofia Saro e Susana Cardoso pelo apoio ao trabalho durante o período na FAO.

Ao Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa por ter me recebido como assistente de investigação visitante. Sou grata às Professoras Ana Lúcia Sá e Edalina Saches pela atenção com o meu trabalho durante minha estadia em Lisboa.

A todos que colaboraram com a concessão de entrevistas nos países da CPLP e com a recolha de material, especialmente no Itamaraty, onde passei longos dias a trabalhar nos arquivos. Agradeço, ainda, aos assistentes de pesquisa Mariana Gomes e Victor Amaral, que continuaram o trabalho de arquivo quando voltei a Portugal.

Às equipes administrativas das instituições que me acolheram por terem lidado com tantas questões burocráticas, nomeadamente as que envolveram a Cotutela.

A todos os amigos e amigas, que partilharam momentos felizes e me apoiaram nos momentos mais difíceis da caminhada, por tudo que fizeram por mim. Cada um sabe o quanto é especial e como colaborou para que eu chegasse até aqui. Agradeço especialmente a Hugo Costa pelo companheirismo e pelo trabalho de assistente de pesquisa.

Por fim, sou grata à minha família pelo amor que não conhece distância e a Deus por ter me proporcionado tantas oportunidades de aprendizado pessoal e profissional ao longo deste percurso.

Resumo

O Brasil como promotor do desenvolvimento e a cooperação em segurança alimentar e nutricional na CPLP: atores e dinâmicas da transferência de políticas

A presente Tese Doutoral investiga *como a transferência de políticas de segurança alimentar e nutricional para os Estados-membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) se relaciona com o desempenho do Brasil no papel de promotor do desenvolvimento*. Inicialmente, foi analisado como a ênfase do tema do combate à fome na agenda da Política Externa Brasileira se enquadra em uma estratégia diplomática de criatividade social para a aquisição de *status* no sistema internacional. Assim, a partir da perspectiva da Teoria dos Papéis, a cooperação internacional para o desenvolvimento foi abordada como instrumento de Política Externa. Neste enquadramento, o trabalho discutiu a caracterização do Brasil como promotor do desenvolvimento, assim como as questões relacionadas ao desempenho deste papel. O segundo nível da análise corresponde ao *process-tracing* da transferência de políticas como execução da estratégia de aquisição de *status*. Deste modo, a observação da dinâmica cooperativa passou pelo mapeamento dos efeitos dos contatos estabelecidos entre diversos atores a longo prazo. O escopo temporal da análise inicia-se com a chegada de Lula da Silva à Presidência, em 2003, e estende-se até a II Reunião Extraordinária do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP, em Junho de 2017. Para a operacionalização da análise, os princípios da participação social e da intersetorialidade foram selecionados como representantes do quadro conceitual do Direito Humano à Alimentação Adequada, pois são duas ideias centrais para as políticas que são objeto da partilha de experiências da cooperação Sul-Sul. A partir deste enquadramento, o trabalho examinou a construção de Estratégias Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, de Programas de Alimentação Escolar e de Conselhos Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional nos países da CPLP. A escolha do tratamento do conjunto de países de forma transversal proporcionou a observação de processos que se entrelaçaram ao longo do tempo relativos às formas de cooperação bilateral, trilateral, multilateral e à cooperação em rede. Em suma, o trabalho demonstra a formação de uma rede transnacional de transferência de políticas, cuja principal referência é o desenho institucional das políticas brasileiras. Neste percurso analítico, puderam ser observadas características, concretizações e limites dos efeitos da cooperação brasileira na área da segurança alimentar e nutricional no espaço comunitário.

Palavras-chave: Brasil, CPLP, cooperação internacional, segurança alimentar e nutricional.

Abstract

Brazil as a development promoter and the cooperation for food and nutritional security in the CPLP: actors and dynamics of policy transfer

This Doctoral thesis investigates *how the transfer of food and nutritional security policies to the Member States of the Community of Portuguese-Speaking Countries (CPLP) is related to Brazil's role performance in promoting development*. Firstly, it analyses how the emphasis on fighting hunger in the agenda of the Brazilian Foreign Policy fits in a status-seeking strategy of social creativity. Thus, from a Role Theory perspective, international cooperation for development was approached as a Foreign Policy instrument. In this context, the work discusses Brazil's role playing characteristics, as well as issues related to its role performance as a *developer*. The second level of analysis focuses on the materialization of a status-seeking strategy through policy transfer. Therefore, the policy transfer process-tracing was implemented in order to observing the cooperative dynamic by mapping the effects that the contacts established between several actors had in the long term. The temporal scope of the analysis begins with the arrival of Lula da Silva to the Presidency in 2003, and extends until the II Extraordinary Meeting of the CPLP Council of Food and Nutritional Security, in June 2017. For conducting an operational analysis, social participation and inter-sectoral work were selected as representatives of the conceptual framework related to the Human Right to Adequate Food, since they are two central ideas for the policies that are the object of experience-sharing in South-South cooperation. From this framework, the study examined the construction of National Food and Nutrition Security Strategies, School Feeding Programs and National Food and Nutrition Security Councils in the CPLP countries. Choosing a transversal analysis of the countries enabled the observation of processes that were intertwined over time in several cooperation arrangements, such as bilateral, trilateral, multilateral and network cooperation. In short, the work demonstrates the formation of a transnational policy transfer network, whose main reference is the institutional design of brazilian policies. In this analytical course, it was possible to observe the characteristics, achievements and limits of the effects of brazilian cooperation in the area of food and nutritional security in the Community space.

Keywords: Brazil, CPLP, international cooperation, food and nutritional security.

Índice

Agradecimentos	v
Resumo	vii
Abstract.....	ix
Índice	xi
Índice de figuras	xv
Índice de tabelas	xvi
Lista de siglas e acrônimos	xvii
Introdução	1
Metodologia	7
Capítulo I – A segurança alimentar e nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada na agenda internacional e seus desenvolvimentos na Política Interna e Externa do Brasil.....	21
1.1 - A segurança alimentar e nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada na agenda internacional: desenvolvimentos conceituais.....	22
1.2 - O Combate à fome no Brasil	25
1.3 - A segurança alimentar e nutricional na agenda da Política Externa Brasileira	33
1.4 - A agricultura sensível à nutrição e a partilha da experiência brasileira.....	47
Capítulo II – Teoria dos Papéis no estudo da política internacional e da política externa: elementos para análise da projeção internacional	61
2.1 - O Construtivismo e a teoria das Relações Internacionais	62
2.2 - Estrutura, poder, identidades e interesses na perspectiva do Construtivismo Estrutural.....	65
2.3 - Estratégia, capacidade, poder e papéis – Aproximações do conceito de <i>soft power</i> a uma abordagem construtivista	73
2.4 - O Interacionismo Simbólico e o Estado como ator	79
2.5 - A Teoria dos Papéis como ponte: conceitos e ligações entre teorias das Relações Internacionais e análise de política externa.....	85
Capítulo III – A Cooperação para o desenvolvimento como instrumento de política externa: o papel de promotor do desenvolvimento e a transferência de políticas	97
3.1 - Uma abordagem da inserção e projeção internacional do Brasil à luz da Teoria dos Papéis	98

3.2 - A cooperação como instrumento da política externa e os papéis de promotor do desenvolvimento e exemplo.....	113
3.3 - Os temas sociais na agenda da Política Externa e a difusão/transferência das experiências brasileiras.....	128
Capítulo IV – Do luso-tropicalismo ao luso-pragmatismo: O Brasil como promotor do desenvolvimento e a agenda da CPLP	141
4.1 - Antecedentes históricos à criação da CPLP: da indiferença às aproximações ambíguas.	142
4.2 - Do luso-tropicalismo ao luso-pragmatismo: as aproximações políticas em direção à CPLP.	146
4.3 - A construção de um espaço cooperativo multilateral e multitemático.....	156
4.4 - A Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP: mobilização multiatores para a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada.....	169
Capítulo V – A formação de uma rede de transferência de políticas de segurança alimentar e nutricional: desenvolvimentos da cooperação brasileira no espaço da CPLP	199
5.1 - Atores e dinâmicas da transferência de políticas em segurança alimentar e nutricional: o Brasil e o espaço da CPLP	200
5.2 - São Tomé e Príncipe - contexto nacional e governança da SAN.....	207
5.2.1 - Alimentação escolar e agricultura familiar	215
5.3 - Moçambique - contexto nacional e governança da SAN.....	233
5.3.1 - Alimentação escolar e agricultura familiar.....	245
5.4 - Cabo Verde - contexto nacional e governança de SAN	262
5.4.1 - Alimentação escolar e agricultura familiar.....	272
5.5 - Angola – contexto nacional e governança de SAN	279
5.5.1 - Alimentação escolar e agricultura familiar.....	285
5.6 - Guiné-Bissau - contexto nacional e governança de SAN	290
5.6.1 - Alimentação escolar e agricultura familiar.....	296
5.7 - Timor-Leste: contexto nacional e governança de SAN	299
5.7.1 - Alimentação escolar e agricultura familiar.....	304
Considerações finais.....	309
Referências bibliográficas	327
Livros e artigos.....	327
Fontes primárias	342
Entrevistas.....	353

Webografia 356

Índice de figuras

Figura 1 – Gráfico com a distribuição das entrevistas	17
Figura 2 – Diagrama Fome Zero - eixos, programas e ações	32
Figura 3 – Gráfico com a porcentagem de projetos de cooperação em SAN por tema (2013)	43
Figura 4 – Gráfico da distribuição de projetos de cooperação em SAN por órgão da Administração Federal (2013)	44
Figura 5 – Interseções entre estrutura, agência e identidade no construtivismo. Retirado de Breuning (2011:22).	88
Figura 6 – Elaborada a partir de reflexões propostas por Nabers (2011) e Aggnestan (1999) para ilustrar as relações entre papéis, identidade e status.....	95
Figura 7 – Gráfico com a evolução da execução financeira dos projetos da ABC (2000-2014), em milhões de Reais.	111
Figura 8 – Gráfico com o dispêndio do Governo Federal com a Cooperação Técnica (2005-2013), em milhões de Reais.....	120
Figura 9 – Gráfico com a classificação dos projetos de Cooperação Sul-Sul por segmento temático (2003-2012)	121
Figura 10 – Caracterização do Brasil como promotor do desenvolvimento	123
Figura 11 – Dolowitz e Marsh framework para a análise da transferência de políticas..	132
Figura 12 – Gráfico com contribuições dos Estados-membros da CPLP para o orçamento do Secretariado Executivo (2000-2017), em Dólares até 2003 e em Euros de 2004 a 2017.	155
Figura 13 – Contribuições brasileiras para o Fundo Especial da CPLP (2000-2015), em Dólares até 2003 e em Euros de 2004 a 2015.....	164
Figura 14 – Políticas e princípios analisados.....	206

Índice de tabelas

Tabela 1 – Resumo das ações propostas nos projetos de cooperação em alimentação escolar.....	53
Tabela 2 – Quadro resumo - Identidade, papéis e status do Brasil.....	112
Tabela 3 – Temas das Presidências e principais temáticas cooperativas nas Conferências de Chefes de Estado e Governo da CPLP	157
Tabela 4 – Número de pessoas subnutridas e percentual da população nos países da CPLP	170
Tabela 5 – Eixos da ESAN-CPLP e principais áreas de ação	182
Tabela 6 – Resumo dos princípios do acordo político consagrados na ESAN-CPLP	188
Tabela 7 – Resumo das estratégias e legislações de SAN nos países da CPLP	205

Lista de siglas e acrônimos

ABC – Agência Brasileira de Cooperação
ADRA – Ação para o Desenvolvimento Rural e Ambiente (Angola)
AIDS/HIV/SIDA – Acquired Immune Deficiency Syndrome
BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CERESAN – Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional
CGCPLP – Coordenação Geral da CPLP do Ministério das Relações Exteriores do Brasil
CGFome – Coordenação Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome
CNSA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Cabo Verde)
CNSAN – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Cabo Verde)
COBRADI - Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
CONSAN – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSAN-CPLP – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Brasil)
CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSA – Comitê de Segurança Alimentar Mundial
CTI – Cooperação Técnica Internacional
CTPD – Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
DECRP – Documento Estratégico de Crescimento e Redução da Pobreza
DENARP – Documento Estratégico Nacional de Redução da Pobreza
DFID – Departamento do Reino Unido para Desenvolvimento Internacional
DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Brasil)
EMATER-DF – EMATER do Distrito Federal
EMATER-MG – EMATER do Estado de Minas Gerais
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENSA – Estratégia Nacional de Segurança Alimentar
ENSAN – Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
ESAN-CPLP – Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP
FAFSAN-CPLP – Fórum da Agricultura Familiar e Segurança Alimentar da CPLP
FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations
FIAN – FoodFirst Information and Action Network
FICASE – Fundação Instituto Cabo-verdiano de Ação Social Educativa
FIDA – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrário
Fiocruz – Fundação Osvaldo Cruz
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FRETILIN – Frente de Timor Leste Independente
GTAF – Grupo de Trabalho da Agricultura Familiar

HASATIL – Rede de Agricultura Sustentável de Timor-Leste
IBAS – Fórum de Dialogo Brasil, Índia e África do Sul
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
ICASE – Instituto Cabo-verdiano de Ação Social Escolar
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IFSN – Internacional Food Security Network
IILP - Instituto Internacional de Língua Portuguesa
INTERFET – International Force in East Timor
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JAM – Joint Aid Management
KOSSANTIL – Conselho de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Timor-Leste)
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MINEDH – Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano
MRE – Ministério das Relações Exteriores
NEPAD – Nova Aliança para o Desenvolvimento da África
OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
P4P – Purchase for Progress
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PAPAFPA – Programa de Apoio Participativo à Agricultura Familiar e à Pesca Artesanal
PAPAGRO – Programa de Aquisição de Produtos Agropecuários
PARPA – Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta
PDMPA – Plano de Desenvolvimento de Médio Prazo do Sector Agrícola
PECS-CPLP – Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da CPLP
PMA – Programa Mundial de Alimentos
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNASE – Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONER – Programa Nacional de Extensão Rural
PRSP – Poverty Reduction Strategy Papers
REAF – Reunião Especializada da Agricultura Familiar do MERCOSUL
REDSAN-CPLP – Rede da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP

REDSAN-PALOP – Rede da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional nos PALOP

RESCSAN-STP – Rede da Sociedade Civil para Segurança Alimentar e Nutricional de São Tomé e Príncipe

RESSAN-GB - Rede da Sociedade Civil para Segurança Alimentar e Nutricional da Guiné-Bissau

ROSA – Rede de Soberania e Segurança Alimentar

SADC – Southern African Development Community

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SCID – Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

SETSAN – Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional

SIC – Sistema de Cooperação Internacional

SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

STP – Secretariado Técnico Permanente

UE-ACTIVA – Ações Colectivas e Territoriais Integradas para a Valorização da Agricultura

UFBA – Universidade Federal da Bahia

UFF – Universidade Federal Fluminense

UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

UNAC – União Nacional dos Camponeses

UNAMET – United Nations Mission in East Timor

UNASUL – União das Nações Sul-americanas

UNICEF – United Nations Children's Fund

UNMISSET – United Nations Mission of Support in East Timor

UNMIT – United Nations Integrated Mission in East Timor

UNTAET – United Nations Transitional Administration in East Timor

USAID – United States Agency for International Development

Introdução

Perante um cenário em que os grandes países em desenvolvimento buscam alcançar maior influência no sistema internacional, o presente trabalho se insere nas discussões acerca da atuação do Brasil como promotor do desenvolvimento em uma perspectiva de busca de *status*. Para além do enquadramento da cooperação Sul-Sul como um instrumento de política externa, o foco da análise centra-se na transferência de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no escopo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Por serem elementos fundamentais das políticas de SAN desenvolvidas no Brasil com base no quadro conceitual do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), os princípios da participação social e da intersetorialidade serão as principais referências a serem analisadas em termos de transferência¹. Para o estudo dessas questões serão analisados aspectos da cooperação multilateral na CPLP (construção de Conselhos Nacionais de SAN e a atuação das redes de SAN na CPLP), assim como projetos trilaterais com organismos (projetos de cooperação em alimentação escolar).

Ao ter em consideração que serão analisadas iniciativas e projetos de cooperação no âmbito multilateral da CPLP e do Brasil em conjunto com organismos como a *Food and Agriculture Organization* (FAO) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA), vale ressaltar que o estudo destas questões pode revelar semelhanças e diferenças dos efeitos da cooperação nos diferentes países, bem como as dinâmicas que o trabalho conjunto de atores de diferentes países podem desencadear. Devido à língua comum, o desenvolvimento de projetos no âmbito da Comunidade propicia aos atores brasileiros um laboratório, tendo sido os países de Língua Portuguesa os primeiros a receberem os projetos de cooperação em alimentação escolar na África, por exemplo.

¹ Neste trabalho, o termo “transferência” é utilizado em detrimento do termo “difusão” por questões metodológicas conforme explicado no capítulo III. Vale ressaltar, ainda, que o uso do termo “transferência” não implica necessariamente nem cópia perfeita, nem imposição imediata. O uso do termo, por vezes, é criticado em trabalhos sobre a cooperação Sul-Sul, porém, ainda não existe uma literatura internacional minimamente consolidada sobre a partilha de experiências característica da cooperação Sul-Sul. Por conseguinte, a maior parte dos trabalhos nessa área ainda baseia-se na literatura sobre transferência/difusão de políticas ou em outras abordagens de *policy learning*.

Por outro lado, a CPLP como organização internacional, apesar de carregar o pesado fardo da falta de financiamento e a difícil tarefa de articular uma cooperação multilateral burocrática e fragmentada, no caso da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN-CPLP), apresenta-se como um espaço agregador relevante para a projeção de políticas. Por ser uma organização de caráter eminentemente diplomático-discursivo e que tem apresentado resultados pouco visíveis, ao longo dos seus 20 anos de existência a CPLP sofreu severas críticas e não foi objeto de muitos trabalhos acadêmicos, principalmente no Brasil. Assim sendo, este trabalho explora um terreno pouco estudado em termos de cooperação multilateral.

No ensejo do fortalecimento das relações entre o Brasil e o Continente Africano, que ocorreu durante os mandatos do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), houve um alargamento da agenda de pesquisa sobre essas relações em seus variados aspectos. Naquele cenário de um anunciando Renascimento Africano (Saraiva, 2012) e de uma celebrada emergência do Brasil (Rhoter, 2012), muitos trabalhos foram desenvolvidos acerca da cooperação Sul-Sul brasileira abarcando suas especificidades, ambiguidades e a estratégia de política externa na qual ela se insere. Tais discussões foram especialmente frutíferas durante o Governo Lula, quando os tomadores de decisão enfatizaram uma ação mais proactiva do Brasil no cenário internacional. A chamada Política Externa “ativa e ativa” ressaltava a necessidade de redistribuição do poder na escala global, com ênfase no fortalecimento das relações Sul-Sul.

Nesse contexto, uma forte agenda social emerge na Política Externa Brasileira pautada principalmente pelo combate à fome, pela cooperação em saúde e pela partilha de tecnologias de desenvolvimento social para a redução da pobreza. Essa agenda, por sua vez, revela a confluência temática da ação solidária brasileira às suas disputas comerciais na Organização Mundial do Comércio (OMC) em torno da quebra de patentes de medicamentos antirretrovirais e de contenciosos acerca dos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos. Portanto, de forma complementar a outras esferas, os temas sociais passaram a ter peso na agenda externa, compondo o repertório de inserção internacional do Brasil, especialmente nas Nações Unidas, âmbito em que o Brasil passou a ser referência de combate à pobreza e inclusão social, bem como de luta contra o HIV/SIDA. Nessa conjuntura, a ênfase nos temas sociais confere ao Brasil um argumento moral às suas demandas (Pimenta de Faria, 2012).

Esse repertório diplomático se relaciona com a tentativa do Brasil ganhar peso nos fóruns multilaterais, galgando espaço como um ator relevante para as mais variadas

discussões sobre a governança global (Burges, 2013). Assim, a aproximação brasileira ao Continente Africano pode ser caracterizada como uma estratégia para aquisição de *status*. Nesse enquadramento, a cooperação Brasileira funciona como forma de inserção do Brasil no campo de ação de temas relevantes referenciados pela diplomacia brasileira como questões essenciais, inclusive para a segurança global, dentre eles, o combate à fome e à pobreza como o caminho para se alcançar paz e estabilidade (Stolte, 2015).

Tal empreendimento diplomático se dá no período Pós-11 de Setembro, marcado pela Guerra do Iraque e a subsequente crise econômica deflagrada em 2008, cenário propício para que os países comumente referenciados na literatura como “*rising powers*” (conjunto dos BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul - e outros grandes mercados como México, Turquia e Coreia do Sul) empreendessem discursos de exposição de seus anseios de participação na ordem internacional. Nesse contexto, o Brasil fez parte do grupo que demandava instituições internacionais mais democráticas, e que considerassem as demandas de participação dos países em desenvolvimento.

Ao considerar as possíveis estratégias que relevantes países em desenvolvimento podem executar para aquisição de *status*, Welch Larson e Shevchenko (2010), baseados na literatura sobre Teoria da Identidade Social, identificada como uma das bases da Teoria dos Papéis, indicam três estratégias, sendo estas ideias-tipo base para a aquisição de *status*: 1) a de mobilidade social, baseada na emulação de práticas dos poderes estabelecidos para conquistar reconhecimento e aceitação; 2) a competição social, que pode ocorrer quando não há permeabilidade ao grupo superior e os aspirantes têm condições de desafiar a ordem estabelecida; 3) e por fim, a criatividade social.

A última estratégia referida é a de maior evidência no escopo deste trabalho para a projeção do Brasil por meio da cooperação para o desenvolvimento na área do combate à fome. Em uma estratégia de criatividade social, os Estados tentam reenquadrar atributos negativos como positivos ou tentam enfatizar domínios em que são positivamente diferenciados do grupo de maior *status*, ressaltando, portanto, a sua contribuição única para o sistema internacional (Welch Larson e Shevchenko, 2010: 15). Nesse caso, a cooperação Sul-Sul para o combate à pobreza transforma a qualidade de país em desenvolvimento como essencial para lidar com situações semelhantes nos países parceiros.

Assim sendo, o papel de promotor do desenvolvimento segundo Holsti (1987: 24) indica um dever ou obrigação especial de assistir países menos desenvolvidos, sendo referidas determinadas vantagens ou habilidades para desenvolver essa proposta de

assistência. Nesse quadro, o discurso da dívida histórica do Brasil com a África encaixa-se na ideia de obrigação especial; a língua, a cultura e a condição de país em desenvolvimento relacionam-se com as vantagens e habilidades especiais. De modo mais amplo, todas essas questões se encaixam em um cenário em que o Brasil coloca a pobreza e a fome como questões relevantes para a segurança internacional.

Por conseguinte, para executar essa estratégia, com o apoio das agências das Nações Unidas, nomeadamente da FAO e do PMA, o Brasil desenvolveu uma abrangente divulgação de seus programas de combate à fome e à pobreza. Como relevantes marcos do reconhecimento da atuação brasileira, foram criados em Brasília dois centros das Nações Unidas em parceria com o governo brasileiro para o fortalecimento da Cooperação Sul-Sul: o Centro de Excelência Contra a Fome do PMA, criado em 2011, e o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), criado em 2004.

As principais políticas partilhadas foram o Bolsa Família (programa de transferência de renda condicionada), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), além da própria experiência de governança em SAN, cuja principal expressão institucional de participação social e intersectorialidade - elementos centrais da experiência brasileira - é o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Nesse contexto, o Brasil passou a ser parceiro da FAO e do PMA em vários projetos voltados para o fortalecimento da agricultura familiar e para a construção e fortalecimento de programas de alimentação escolar na África e na América Latina com o objetivo de facilitar a transição dos programas geridos pelo PMA para programas nacionais independentes.

O SISAN abrange, entre outros órgãos², o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), Conselho este que compõe um importante espaço de articulação entre governo e sociedade civil, sendo órgão consultivo e de assessoria da Presidência da República para a formulação de políticas e de orientações, inclusive para as relações exteriores do Brasil nesta área³. Com a implantação do Programa Fome Zero,

² De acordo com a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, Lei nº 11.346/2006, são espaços institucionais do SISAN a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), os Órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, as Instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN.

³ Brasil, Presidência da República. Apresentação. <http://www.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/apresentacao>. Com acesso em 16.12.2016.

em 2003, houve um vasto interesse de países da América Latina e África nas políticas brasileiras, o que deu origem a vários programas de cooperação de natureza bilateral, trilateral e iniciativas multilaterais, como a ESAN-CPLP, que tem dentre os seus principais objetivos o estabelecimento de Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional nos países da CPLP. (Sarmiento e Pinto, 2015).

É notável que entre 2005 e 2011 cerca de 40% dos recursos da cooperação técnica brasileira tenha sido destinado aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e a Timor Leste, sendo as principais áreas de cooperação a saúde pública, o aprimoramento e o fortalecimento institucional, a segurança alimentar e a formação de recursos humanos (dados da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em Lafer, 2013: 230). Nesse contexto, em termos discursivos, a cooperação Sul-Sul é colocada como um elemento de solidariedade - em que os países que enfrentam problemas semelhantes cooperam sem contrapartidas - de forma a afastar-se da tradicional cooperação Norte-Sul.

Entretanto, como veremos adiante, a cooperação brasileira é fragmentada e espelha contradições entre o agronegócio e a agricultura familiar vividas no próprio País. Apesar de não ir a fundo na análise dessas contradições, tendo em vista que os projetos de cooperação em análise não contêm como marca essencial esse conflito, elas serão abordadas de forma pontual tendo em perspectiva a atuação das redes da sociedade civil.

Por sua vez, além de um vasto histórico de projetos bilaterais com os países de Língua Portuguesa, o tema da cooperação para o desenvolvimento em sua vertente social é igualmente marcante na CPLP. Apesar de partilhar espaço com a agenda da promoção da Língua Portuguesa e da tentativa de inserção de uma pauta econômica na cooperação intraestatal, a cooperação para o desenvolvimento marcou os temas das presidências de Cabo Verde (1998 – 2000), Moçambique (2000 – 2002 e 2012 -2014), Brasil (2002 – 2004 e 2016-2018) e São Tomé e Príncipe (2004- 2006), além de ter permeado todas as temáticas das demais presidências.

Fonseca Jr. (2008: 264-265), em uma analogia com a ideia de regionalismo no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), ressalta o desafio da CPLP de desenvolver o regionalismo “para dentro”, de modo que os membros criem vínculos em torno de uma identidade comum que passe a fazer parte dos seus repertórios diplomáticos, e “para fora”, com o objetivo de utilizar a Comunidade para projetar ideias, valores e propostas de seus membros em instituições multilaterais. Em um processo dinâmico, esses dois fatores seriam, portanto, complementares.

Além das reuniões dos Pontos Focais de Cooperação, em que vários projetos, principalmente de capacitação de recursos humanos, foram desenvolvidos, começaram a se multiplicar as Reuniões Ministeriais Setoriais ligadas à CPLP. Nessas reuniões são discutidos os planos multilaterais de cooperação elaborados, dentre eles, a ESAN-CPLP.

O objetivo de desenvolver uma estratégia regional no âmbito da CPLP foi oficialmente lançado em Luanda, na XVI Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP em 2011. Essa reunião significou o culminar do percurso cooperativo da Comunidade e de uma forte cooperação brasileira com apoio da FAO, para além de iniciativas de organizações não-governamentais que apoiam a participação social para a construção de políticas de SAN, tais como a ActioAid e a Actuar (Organização Não-Governamental (ONG) - Portuguesa), que promoveram a formação das redes nacionais de SAN e da REDSAN-PALOP (Rede Regional da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional nos PALOP), em 2007, e da REDSAN-CPLP (Rede da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional na CPLP), em 2011.

A ESAN-CPLP tem como seu espaço de diálogo principal o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (CONSAN-CPLP), moldado à semelhança do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA) da FAO. Por sua vez, vale sublinhar que o CSA, em sua reforma de 2008, recebeu influência da experiência de participação social para a governança em SAN do CONSEA.

Em termos bilaterais ou da cooperação triangular com organismos, constata-se que apenas Angola e Guiné-Bissau não foram beneficiários de projetos formais para cooperação brasileira em alimentação escolar - uma das áreas em que o Brasil alcançou maior reconhecimento internacional em termos de políticas sociais devido, principalmente, à ligação estabelecida entre agricultura familiar e o PNAE via o Programa de Aquisição de Alimentos. Por ser a ESAN-CPLP fruto de um processo cumulativo de cooperação bilateral, trilateral e multilateral de partilha da experiência brasileira, os temas da agricultura familiar e da alimentação escolar também estão plasmados como centrais para a Estratégia, mas ainda sem grandes desdobramentos práticos.

Dado este enquadramento geral, para além da criação dos Conselhos Nacionais de SAN, serão analisadas a elaboração de Estratégias Nacionais de SAN e os projetos de cooperação em alimentação escolar, posto que todas essas iniciativas integram questões de intersetorialidade e participação social. Desta forma, cada país consiste em um elemento de um estudo de caso maior que é a cooperação em SAN na CPLP.

.A partir da dinâmica cooperativa, o Brasil projeta-se como provedor de bens públicos ao partilhar a sua bem-sucedida experiência com países que, frequentemente, têm condições políticas e econômicas muito diferentes das que propiciaram o êxito dos seus programas. Sobre os efeitos dos desdobramentos da cooperação que abrange o desempenho do papel de promotor do desenvolvimento, Abdenur e Marcones (2016: 6) chamam de ‘democratização por associação’ à ação brasileira de influenciar indiretamente, por meio do contato entre agentes oficiais e técnicos, mudanças pequenas e incrementais na cultura política e institucional dos parceiros por meio da partilha das inovações brasileiras no campo das políticas sociais. Neste trabalho, entende-se pois por desempenho do papel de promotor do desenvolvimento, o processo dinâmico da cooperação que, neste caso, tem como objetivo o desenvolvimento institucional para a concretização de políticas de SAN.

Metodologia

Ao ter como objetivo principal identificar o desempenho do Brasil como promotor do desenvolvimento por meio da influência das políticas de SAN brasileiras, teremos como norte o apoio do Brasil para a construção de um aporte jurídico e institucional voltado para a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Neste enquadramento, os principais traços analisados neste trabalho serão a participação social e a intersetorialidade, aspectos fundamentais tanto para a constituição de Conselhos Nacionais de SAN, quanto para a formação de programas de alimentação escolar inspirados no caso brasileiro.

O trabalho não só debruça-se sobre *a cooperação como instrumento de política externa* (tal como veremos nos primeiros capítulos), como utiliza o enquadramento analítico da transferência de políticas públicas para contribuir para os estudos empíricos nessa área. O viés empírico do trabalho também tem como objetivo aprofundar questões sobre a cooperação brasileira em SAN, lançando luz sobre a forma como o Brasil se coloca enquanto promotor do desenvolvimento e os dilemas que a atuação brasileira abarca. Por conseguinte, o enquadramento analítico da transferência de políticas servirá como um mapa para explorar as questões da dinâmica desse processo.

Ao ter como referência um conceito abrangente de transferência de políticas, o Modelo de Dolowitz e Marsh (1996, 2000) facilita a observação em estudos de caso:

Transferência de políticas, emulação e lições aprendidas (*lesson drawing*) se referem ao processo por meio do qual o conhecimento sobre as políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um ambiente político (passado ou presente) é utilizado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro ambiente político (Dolowitz e Marsh, 2000:5).

Para efeitos analíticos, esse modelo apresenta questões sobre o processo de transferência como guia para estudos de caso: 1) porque os atores se envolvem no processo de transferência? 2) quem são os atores-chave envolvidos nesse processo? 3) o que é transferido? 4) de onde as lições são aprendidas? 5) quais são os diferentes graus de transferência? 6) o que facilita ou restringe o processo? Os autores acrescentam ainda a questão de como o processo de transferência se relaciona com o sucesso ou fracasso de políticas no artigo revisado de 2000. A última questão não será aqui colocada porque as políticas analisadas ainda estão em processo de aprimoramento. As questões colocadas pelos autores são complementadas neste trabalho pelas seguintes perguntas: 1) como os diversos atores envolvidos tomam parte nesse processo? 2) quais as concretizações e dificuldades de implementação dos princípios acima mencionados? As respostas a essas perguntas serão gradativamente apresentadas ao longo do trabalho.

Em consonância com a perspectiva de Dolowitz e Marsh, Evans e Davies (1999) abordam o conceito de redes de transferência de políticas, as quais seriam arranjos *ad hoc* de atores diversos que partilham certos valores e agem com o objetivo específico de mudar políticas. Estudar essas redes ajuda a esclarecer a interação complexa entre os Estados e uma agenda internacional construída também por atores não-estatais, transnacionais e internacionais.

Por ter como objetivo a compreensão de um fenômeno empírico único, para o qual não há pretensão de imprimir generalizações, o desenho de pesquisa consiste em um *puzzle* composto por uma pergunta de investigação principal e três perguntas secundárias relacionadas à primeira. As perguntas têm como objetivo conduzir a análise a respeito do desempenho do Brasil como promotor do desenvolvimento em um contexto de múltiplos atores envolvidos no processo de transferência de políticas e de contextos específicos de aplicação das ideias e práticas que embasam a experiência brasileira partilhada.

Assim sendo, a pergunta de partida que orienta esta investigação é a seguinte:

Como a transferência de políticas de segurança alimentar e nutricional para os países da CPLP se relaciona com o desempenho do Brasil no papel de promotor do desenvolvimento?

As perguntas secundárias estão, por sua vez, associadas às dinâmicas do processo de transferência de políticas:

1. De que forma os diversos atores envolvidos na cooperação tomaram parte no processo de construção de uma rede de transferência de políticas?
2. Que mudanças nos países parceiros podem ser identificadas como sendo resultado da inspiração da experiência brasileira, seja ela governamental e/ou da sociedade civil?
3. Que obstáculos (locais e/ou derivantes do processo de cooperação no seu todo) dificultaram/têm dificultado a implementação de políticas inspiradas na experiência brasileira?

A partir destes referenciais teóricos e analíticos, são *objetivos específicos* deste trabalho:

1. Caracterizar o Brasil como promotor do desenvolvimento a partir de uma tipologia da Teoria dos Papéis (*role Conception, role playing, role performance e role conflict*) e enquadrar o desempenho do papel de promotor do desenvolvimento como uma estratégia de aquisição de *status* no cenário internacional.

Na última década, muitos trabalhos foram escritos sobre o Brasil como um poder emergente e sobre a cooperação brasileira. Porém, são poucos os trabalhos que exploram as questões que envolvem papéis e o *status* do Brasil⁴ a partir da perspectiva da Teoria dos Papéis. Esta investigação visa, por conseguinte, contribuir para este campo, não apenas no aspecto macro da concepção de papel nacional, mas também no campo específico da transferência de políticas de SAN e do desempenho efetivo de um papel.

2. Descrever a construção das políticas sociais do Brasil e como uma agenda social de difusão da experiência brasileira ganhou espaço na Política Externa.

Este objetivo é essencial para que se possa compreender a formação das políticas no Brasil e como essa agenda transbordou para a Política Externa, compondo um

⁴ Um bom exemplo de trabalho nesta área é Stolte, Christina. 2015. *Brazil's Africa Strategy Role Conception and the Drive for International Status*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

elemento de análise das condições que condicionaram o êxito dos programas brasileiros e como essa experiência é colocada para os parceiros.

3. Enquadrar o processo de standardização e transferência da experiência brasileira a partir do *Framework* de Dolowitz e Marsh (2000) e do conceito de rede de transferência de políticas de Evans e Davies (1999).

Este objetivo liga a questão do prestígio alcançado por meio da promoção das políticas sociais brasileiras ao aspecto prático que expõe os limites e êxitos da cooperação brasileira. Assim, antes de iniciar a análise do caso, faz-se necessário a exposição deste enquadramento analítico.

4. Identificar o processo de influência da experiência brasileira em políticas de SAN nos países da CPLP a partir do estudo de caso.

Este objetivo coloca-se como colaboração principal da tese, tendo em vista que os estudos sobre os efeitos da cooperação que incluem a perspectiva dos parceiros beneficiários são escassos. É importante ter em consideração que, como a cooperação brasileira tem como uma de suas principais dificuldades a avaliação de projetos, este objetivo incide sobre uma área pouco explorada em que fez-se necessário, além de vasta análise documental, produzir material de análise por meio de entrevistas a agentes da cooperação.

A pertinência da realização deste trabalho, além da reflexão sobre a estratégia brasileira para aquisição de *status*, reside no aprofundamento do conhecimento sobre a cooperação Sul-Sul, suas dinâmicas e seus efeitos em uma área de extrema relevância social. Neste sentido, a análise do processo da interação entre os diversos agentes envolvidos, a qual envolve a relação entre Estados e sociedade civil em um contexto de trocas transnacionais, é essencial para o entendimento da consolidação/falta de consolidação das políticas de SAN para os países em desenvolvimento em questão.

No Capítulo I, intitulado “A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada na agenda internacional e seus desenvolvimentos na Política Interna e Externa do Brasil”, discorreremos sobre os debates internacionais que envolvem a segurança alimentar e nutricional, enfatizando as disputas e os desenvolvimentos conceituais que permeiam essa agenda. Em seguida, será exposto o desenvolvimento dessa agenda no Brasil desde a redemocratização e como este tema ganhou espaço na Política Externa do país. Por fim, abordaremos a perspectiva brasileira

de agricultura sensível à nutrição e como essa perspectiva se expressa nos programas sociais partilhados na cooperação Sul-Sul.

No Capítulo II, intitulado “Teoria dos Papéis no estudo da política internacional e da política externa: elementos para análise da projeção internacional”, essa Teoria será enquadrada em uma perspectiva construtivista e relacionada com questões do Construtivismo Estrutural (Wendt, 1999) e do *Soft Power* (Nye, 2001), para que assim se possa compreender a sua relação com as questões de *status* no Sistema Internacional. Ao apresentar conceitos derivados da Teoria Social, o capítulo elucida como essa Teoria pode ser utilizada para reflexões nos campos da política externa.

No Capítulo III, “A cooperação para o desenvolvimento como instrumento de política externa: o papel de promotor do desenvolvimento e a transferência de políticas públicas”, será feita uma abordagem da inserção e projeção internacional do Brasil à luz da Teoria dos Papéis, de modo a abordar a trajetória do Brasil no Sistema de Cooperação Internacional e o que esta trajetória representa em termos políticos. Neste capítulo a questão dos temas sociais na agenda da Política Externa Brasileira será articulada com o enquadramento analítico da difusão/transferência de políticas.

No Capítulo IV, “Do luso-tropicalismo ao luso-pragmatismo: o Brasil como promotor do desenvolvimento e a agenda da CPLP”, serão expostos os antecedentes históricos que precedem a CPLP e seu processo de criação, como forma de explicar as relações que permeiam a construção deste espaço comunitário. Neste contexto, a cooperação para o desenvolvimento é ressaltada, sendo a última seção destinada à Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP.

Por fim, o Capítulo V, denominado “A formação de uma rede de transferência de políticas de segurança alimentar e nutricional: desenvolvimentos da cooperação brasileira no espaço da CPLP”, abará de forma individual a elaboração das Estratégias Nacionais de SAN, os projetos de alimentação escolar e os desdobramentos da ESAN-CPLP em cada país, utilizando os conceitos da literatura da transferência de políticas, de modo a captar as concretizações e desafios enfrentados pela cooperação Sul-Sul para a consolidação de políticas de SAN que tenham como base a participação social e a intersectorialidade.

Nas “Considerações finais”, os elementos do estudo de caso serão abordados em conjunto, momento propício a uma comparação por inferência descritiva. Assim, será possível esclarecer os limites e potencialidades do desempenho do Brasil como promotor do desenvolvimento em relação às políticas de SAN para este conjunto de países. A

análise demonstra a construção de uma rede de transferência de políticas a partir da observação dos resultados das interações entre os atores envolvidos nessa estrutura. Por conseguinte, o trabalho aponta para a relação co-constitutiva indicada por Evans e Davies (1999) entre rede e Regimes, neste caso o Complexo de Regimes de Segurança Alimentar e Nutricional. Porém, apesar dos esforços discursivos proferidos nas esferas multilaterais e dos apoios diretos aos países, os princípios da intersetorialidade e da participação social são observados muito mais como uma intenção política positivada em leis e documentos do que consolidada em práticas institucionais.

Vale ressaltar que o objetivo central deste trabalho não é buscar relações diretas de causa e efeito, mas sim as *relações co-constitutivas que permeiam a cooperação Sul-Sul como espaço de desempenho do Brasil no papel de promotor do desenvolvimento, assim como os mecanismos da transferência de políticas que esse processo envolve.*

Dada a natureza construtivista da Teoria dos Papéis e ao caráter interpretativo que o trabalho assume, por basear-se na recolha e análise de material discursivo, tanto em termos de discurso oficial estatal, quanto em termos de visão dos atores entrevistados a respeito dos projetos desenvolvidos, suas concretizações e limitações, cuja análise é complementada pela análise de dados, de documentos oficiais e relatórios relativos aos projetos. é possível caracterizar o trabalho pelo pluralismo metodológico do realismo científico, que está entre o racionalismo e o reflexivíssimo (Wendt, 1999). Tal via média é preferida porque o foco do que se busca captar não é analisado pela perspectiva apenas das crenças, valores e sentidos dos atores envolvidos (puramente interpretativista), nem um trabalho que vise explicar mecanismos causais perfeitos e replicáveis.

Em termos de métodos, este trabalho de natureza eminentemente qualitativa tem como base o *process-tracing* (Collier, 2011) aplicado ao estudo de caso. Assim, a recolha de material foi baseada em análise documental do Brasil, da CPLP e dos países beneficiários, bem como da FAO e do PMA. Com este intuito, além dos documentos encontrados na internet, foram feitas pesquisas nos arquivos históricos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE) e nos arquivos da ABC, além de terem sido recolhidos alguns documentos dos países parceiros disponibilizados pelos entrevistados e pelo escritório da FAO em Portugal e junto à CPLP.

A recolha de dados foi certamente um desafio para esta investigação e é possível apontar que as oportunidades e limitações de acesso a entrevistas com atores-chave e material documental detalhado foram determinantes para a construção do próprio desenho de pesquisa. Uma vez que em uma primeira fase da tese foi realizada uma vasta busca nos

arquivos do MRE, em Brasília, foi evidenciado que não era fácil encontrar material sistematizado sobre o desenvolvimento e os resultados da cooperação Sul-Sul. Do mesmo modo, o acesso a atores relevantes nos países parceiros mostrou-se também difícil, principalmente em alguns países como Angola, assim como o fornecimento de documentos arquivados naqueles países.

Ao ter em conta essas barreiras que não facilitavam uma visão inicial clara do que poderia ser recolhido ou não em cada país – mesmo se fossem realizadas pesquisas *in loco* – a opção de ter um estudo de caso regional que pudesse aglutinar uma análise de elementos presentes nos eixos da ESAN-CPLP e nos projetos realizados nos países (a saber, governança de SAN nas Estratégias e Planos Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, construção institucional voltada à realização progressiva do DHAA e a ligação da alimentação escolar com a agricultura familiar como forma de proteção e inclusão social), apresentou-se como a mais segura de ser trabalhada em termos empíricos.

Como já exposto, apesar de serem ainda iniciais os resultados da ESAN-CPLP, a própria estruturação da Estratégia em 2012 é produto de um percurso que teve como eixo a cooperação brasileira. Ademais, vale ressaltar que a cooperação Sul-Sul é um processo complexo que pode demandar longos períodos de trabalho para apresentar resultados.

Durante as entrevistas e recolha documental, com alguns atores foi possível discutir a constituição e revisão das Estratégias Nacionais de SAN e a influência da experiência brasileira naqueles contextos. No entanto, essa foi uma minoria dos entrevistados, posto que alguns desses processos já se deram há algum tempo. Como visto, as estratégias nacionais de SAN enquadram-se em um movimento global de redução da fome e da pobreza ligado aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Caberá a seguir apontar as principais características dessas estratégias e captar se houve e como a interação com agentes brasileiros influenciou o processo.

Assim como a intersetorialidade, a questão da participação social está inscrita na maioria das Estratégias Nacionais de SAN e a construção/dificuldade de construção de Conselhos Nacionais de SAN é acompanhada neste trabalho. A diferença entre os países e o acesso a dados em cada um gerou uma assimetria na apresentação das análises. Em alguns casos, como Moçambique e São Tomé e Príncipe, a maior parcela do material documental reunido foi sobre os Programas de Alimentação Escolar. Em contrapartida, Angola e Guiné-Bissau não tiveram projetos de cooperação em alimentação escolar. Do

mesmo modo, Timor Leste foi um dos elementos do estudo de caso de difícil acesso a interlocutores e a documentos.

Desta forma, será observado que não haverá uma perfeita simetria entre as análises apresentadas para cada país, pois cada um apresentou uma trajetória cooperativa própria. Também não é intenção deste trabalho auferir a eficiência da cooperação para a melhoria da situação de SAN nos países, mas sim as marcas das ideias difundidas pela cooperação brasileira no desenvolvimento das políticas de SAN. Como bem ressaltam Abdenur e Marcondes (2016), a democratização por associação consiste em pequenas mudanças incrementais na cultura política e institucional dos parceiros. Por isso, não se verá a seguir grandes contextualizações detalhadas da situação de SAN nesses países com informações que pertencem ao ramo da nutrição ou da agronomia.

Devido à fragmentação da informação coletada, bem como a dificuldade de avaliação do impacto da cooperação Sul-Sul, não é possível apresentar um resultado perfeito do impacto da cooperação. O que foi possível fazer a partir das entrevistas e dos documentos conseguidos foi mapear elementos do desenvolvimento institucional ao longo do tempo e a influência da cooperação neste processo.

A respeito do monitoramento e avaliação da cooperação Sul-Sul, cujas dificuldades foram sensivelmente observadas ao longo da recolha de dados, é importante destacar não apenas os complicadores que dificultaram este trabalho, mas também enquadrar esta debilidade como tema da própria agenda cooperativa. Se esta perspectiva for observada, a execução e resultado desta investigação poderão ser avaliados como contributo para o desenvolvimento desta agenda, a qual relaciona-se estreitamente com o desempenho do Brasil como promotor do desenvolvimento. Neste sentido, Pomeroy, Waisbich e Lopes (2017) levantam algumas questões relevantes para a construção de uma agenda para o monitoramento e avaliação da cooperação Sul-Sul pertinentes para este trabalho e que serão expostas nos parágrafos seguintes.

Ao ter em conta que existe grande interesse sobre os resultados da cooperação Sul-Sul como elemento diferenciado da cooperação tradicional, as autoras destacam que as instituições cooperantes reconhecem a necessidade de investimento na sistematização dos aspectos inovadores e dos impactos estruturais a longo prazo gerados por suas ações, uma vez que o foco da atuação é a construção de capacidades. Esses esforços serviriam para apoiar decisões e aprimorar projetos em curso e futuros.

Neste cenário, é reconhecida a necessidade da criação de um marco conceitual e metodológico para orientar as práticas de monitoramento e avaliação. Atualmente, existe

um consenso a respeito das dimensões das capacidades trabalhadas na cooperação como individuais, organizacionais, interinstitucionais e sociais. Porém, ainda se discute como operacionalizar essas dimensões em critérios e indicadores e que metodologias devem ser empregadas para medir a aquisição de capacidades e as mudanças propiciadas nesse processo, principalmente quando se trata de uma contribuição a longo prazo. Nesse caso, sugerem as autoras uma avaliação conduzida pelos agentes nacionais beneficiados para que sejam observados e explicados fatores de mudança positiva e desafios. Ao ter em conta que processos de mudança são não-lineares e multifacetados, os tradicionais indicadores mensuráveis pré-determinados nem sempre são eficientes.

As autoras citam o potencial inspiracional da cooperação brasileira em âmbitos como a abordagem intersetorial das políticas e programas de sucesso no Brasil e a experiência consolidada na implementação de políticas públicas como resultados sistêmicos, sendo estes os que dizem respeito a dimensões de mudança que têm o potencial de contribuir para a criação de ambientes favoráveis ao desenvolvimento, tanto no âmbito nacional dos parceiros, como internacionalmente. Por conseguinte, o chamado “fator inspiracional” aliado à participação dos parceiros, além de conferir legitimidade à cooperação brasileira, são elementos que contribuem para uma real apropriação nacional dos princípios consagrados nas políticas partilhadas.

Neste contexto, o aperfeiçoamento da cooperação Sul-Sul contribui para o campo da cooperação internacional em geral, posto que formas alternativas de cooperação podem atrair a parceria de atores tradicionais refletindo-se em aprendizados para todos os envolvidos. Outro possível benefício deste aperfeiçoamento é a expansão do espaço de diálogo entre os países do Sul, podendo inspirar práticas de cooperação em conjunto com países terceiros, advogam as autoras.

As dificuldades para a concretização deste aperfeiçoamento fizeram-se sentir neste trabalho, na forma de não produção de informações suficientes e sistematizadas ao longo da implementação dos projetos para que pudessem ser feitas avaliações consistentes. Assim, as autoras destacam obstáculos comuns a este tipo de pesquisa, tais como o facto de nem sempre ser possível reconstruir um relato fiável das iniciativas de cooperação, devido à ausência de registro das atividades realizadas, ao perfil de participantes ou aos conteúdos abordados. Ainda, em alguns casos, as informações existentes são fragmentadas, não comparáveis ou inconsistentes.

Como se pode observar, as perguntas que orientam esta tese têm estreita ligação com o que as autoras colocam como “fator inspiracional da cooperação Sul-Sul”. Neste

processo, as principais fontes de informação foram as instituições públicas brasileiras e os atores que prestaram consultoria em outros países. O Escritório da FAO junto à CPLP foi também uma relevante fonte de informação.

A pesquisa contou ainda com o apoio de entrevistas concedidas por informantes dos países parceiros, o que pode ser considerado como ponto forte do trabalho. Apesar das limitações, foram entrevistados atores da sociedade civil e dos governos de quase todos os países, com exceção de Angola, pois não foi possível entrar em contato com agentes governamentais do País.

Todos os projetos previam em seus documentos de base mecanismos de avaliação, incluindo a elaboração de relatórios de acompanhamento e finais. Contudo, conforme acima referido, a metodologia de avaliação ainda é incipiente. Mesmo assim, alguns documentos recebidos diziam respeito a relatórios finais de avaliação ou de acompanhamento de projetos.

No conjunto dos documentos, os relatórios mais recentes traziam informações de projetos anteriores e atualização de diagnósticos. Para mapear o processo da cooperação, bem como a conformação das redes, foi ainda necessário conjugar informações dos documentos de diferentes projetos de um mesmo país com entrevistas. Em termos de acompanhamento da sequência de ações desenvolvidas, São Tomé e Príncipe chama atenção, pois foi possível coletar informações por meio de entrevistas sobre o Projeto de Fortalecimento dos Programas de Nutrição Escolar até Julho de 2017.

É importante reconhecer o papel das entrevistas neste trabalho. Esse instrumento foi fundamental para o rastreamento do processo de natureza objetiva (o que foi feito, como foi implementado, quais os resultados), mas também referem-se a percepções dos entrevistados a respeito da dinâmica da cooperação e seus efeitos nos países beneficiados. Assim, é importante reconhecer o aspecto subjetivo da investigação e dele extrair o substrato de valor analítico.

Devido à falta de uma avaliação sistemática e detalhada dos resultados da cooperação, sem falar nos processos negociais que envolvem essa dinâmica, foi necessário realizar um vasto conjunto de entrevistas com agentes da cooperação, tais como diplomatas, servidores do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e do extinto Ministério do

Desenvolvimento Agrário (MDA)⁵, professores, pesquisadores que trabalharam no terreno, conselheiros do CONSEA, consultores e ex-consultores nos diversos países.

Entre os entrevistados estavam atores da sociedade civil ligados à REDSAN-CPLP, consultores e ex-consultores, em sua maioria brasileiros, que já tiveram experiências de trabalho no FNDE, no MDS, MRE, no CONSEA ou na FAO, assim como alguns consultores de nacionalidade local e pessoas ligadas à cooperação na CPLP. Além disso, foram entrevistados representantes do Mecanismo de Participação da Sociedade Civil do CONSAN-CPLP e alguns técnicos e servidores dos países parceiros.

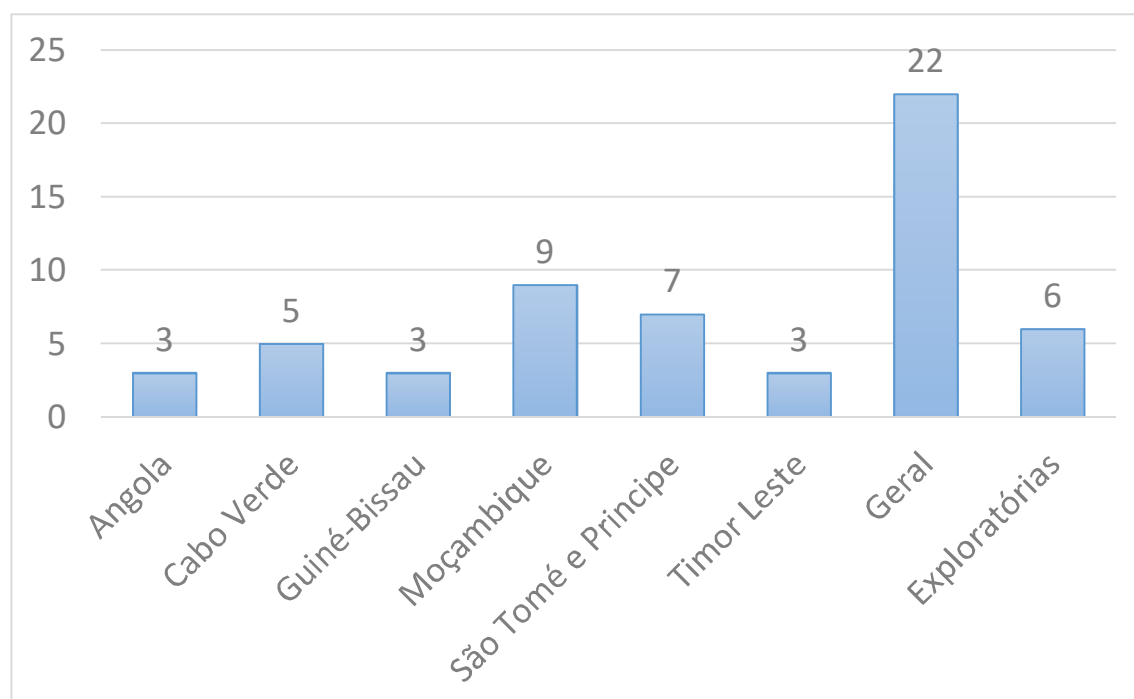


Figura 1 – Gráfico com a distribuição das entrevistas

Alguns informantes pediram para não serem identificados. Por isso, os gráficos não apresentam diferenciação por instituição ou categoria de atores. Foram realizadas, ainda, entrevistas com agentes governamentais dos países, com exceção de Angola. As entrevistas colocadas na categoria “Geral” trataram nomeadamente da cooperação

⁵Criado em 1999, tinha por competências a reforma agrária e reordenamento agrário, regularização fundiária na Amazônia Legal, promoção do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e das regiões rurais e a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos. Durante o governo interino de Temer, 2016, fundiu-se ao MDS, mas após vários protestos contra sua extinção, foi criada a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário ligado à Casa Civil da Presidência da República. Ver <http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/hist%C3%B3rico> (Consultado em 08/01/2017).

brasileira, da cooperação em SAN de forma geral ou com foco na CPLP e/ou com menção específica a algum país em particular ou a vários países.

Para as entrevistas, foi feito uso da técnica de bola de neve (*snowball sample technique*), por meio da qual um entrevistado indicava outros. Alguns indicados não atenderam à solicitação, mas a maioria dos contatos foi bem-sucedida. As primeiras entrevistas foram realizadas em Setembro de 2015 e as últimas foram realizadas em Julho de 2017. Houve dois períodos de entrevistas presenciais, o primeiro em 2015, em Brasília, e o segundo, em 2016, na cidade de Lisboa. Entretanto, a maior parte das entrevistas foi realizada via Skype. Foram também utilizados o Voip ou o Whatsapp em alguns casos. O material foi transcrito - com exceção de algumas entrevistas exploratórias - e analisado em conjunto com os documentos para compor o *process-tracing*.

Cada roteiro de entrevista foi elaborado de acordo com as atividades desenvolvidas pelos entrevistados. Na maioria dos casos, foi necessário pedir mais detalhes sobre as atividades que desenvolveram, tendo em vista que nem sempre os documentos traziam tal detalhamento. Além disso, foi questionado a respeito das concretizações e das dificuldades da execução dos projetos, sendo que em muitos os efeitos a longo prazo só se podem constatar pelos relatos de vários entrevistados e com recurso a alguma documentação fragmentada. Naturalmente, todos os entrevistados foram questionados a respeito da participação da sociedade civil no processo cooperativo e na implementação de políticas, e sobre as suas perspetivas relativamente à atuação intersectorial.

O tratamento do material teve como base a análise de conteúdo temática (Bardin, 2008), pautada pelas questões colocadas pelo enquadramento analítico acima exposto, atrelado tanto ao posicionamento do Brasil como promotor do desenvolvimento, quanto às questões diretamente voltadas à transferência de políticas.

Devido às diferenças dos desenvolvimentos da cooperação nos diferentes países, há variação no número de entrevistados. No que diz respeito às entrevistas, a realização do trabalho foi possível principalmente devido ao apoio de consultores da FAO e da Actuar (entidade que exerce o secretariado da REDSAN-CPLP).

Além das entrevistas, foi possível acompanhar um pouco dos debates da Comunidade durante o II Fórum da Agricultura Familiar e Segurança Alimentar da CPLP, realizado em Setembro de 2016, na cidade de Lisboa. Naquele momento, além dos debates abertos ao público, foi possível acompanhar algumas discussões internas da REDSAN-CPLP. Um período de colaboração para o Escritório de Informação da FAO

em Portugal e junto à CPLP, entre Maio e Julho de 2017, também pode ser considerado uma experiência de observação da evolução dos processos da ESAN-CPLP.

O escopo temporal do trabalho inicia-se em 2003, com a eleição de Lula da Silva e estende-se até Junho de 2017, até a realização da II Reunião Extraordinária do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP. A eleição de Lula da Silva marca a ênfase interna no combate à fome e seu conseqüente transbordamento para a Política Externa. Os projetos de apoio à alimentação escolar, realizados nomeadamente em parceria com a FAO e com o PMA, enquadrados neste trabalho, começaram a ser desenvolvidos a partir de 2007, caso de São Tomé e Príncipe.

Neste País teve início em 2005 um projeto de extensão rural, o qual também visava fomentar a produção familiar e a organização de produtores para atender o mercado da alimentação escolar, o que demonstra que a atuação internacional do Brasil nessa área ganhou corpo em meados da década de 2000. Até 2017, ainda estava em execução o projeto “Fortalecimento dos Programas de Nutrição Escolar na África”, do qual São Tomé e Príncipe é beneficiário. A continuidade da cooperação nessa área é marcada pela atuação do Centro de Excelência para o Combate à Fome, que em 2017 ainda realizava cooperação com Moçambique e Guiné Bissau. Portanto, informações sobre os efeitos de projetos anteriores e desenvolvimentos de projetos em execução foram recolhidos até Julho de 2017.

Em suma, a principal contribuição deste trabalho é empírica e consiste em captar desdobramentos da influência da base conceitual empregada na experiência brasileira de políticas de segurança alimentar e nutricional para os países da CPLP. A operacionalização deste objetivo foi possível a partir da análise da ação brasileira de influenciar indiretamente, por meio de contato entre oficiais e técnicos, mudanças pequenas e incrementais na cultura política e institucional dos parceiros por meio da partilha das inovações no campo das políticas sociais, ou seja, o processo que caracteriza a democratização por associação (Abdenur e Marcones, 2016: 6).

Para tanto, a exploração das dinâmicas da cooperação ligadas à transferência de políticas e da interação entre os atores envolvidos nessas dinâmicas é conduzida para que a influência brasileira seja captada. Assim sendo, o trabalho parte de uma discussão ao nível da projeção do Brasil com foco no papel de promotor do desenvolvimento como uma estratégia de aquisição de *status*, de modo que o País apresente-se como provedor de bens coletivos, para em um segundo momento alcançar os desdobramentos que a cooperação em SAN promoveu no caso dos projetos específicos estudados.

Clarificado o enquadramento da contribuição empírica, vale ainda ressaltar que não se trata de um trabalho sobre mensuração de resultados e impactos dos projetos, mas sobre a partilha e a aplicação/ou não, de experiências e ideias de um contexto geográfico e político a outro, contemplado na literatura da transferência de políticas e sobre a formação de uma rede transnacional para a partilha dessas ideias.

Capítulo I – A segurança alimentar e nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada na agenda internacional e seus desenvolvimentos na Política Interna e Externa do Brasil

O capítulo I tem como objetivo contextualizar os debates acerca dos conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) na agenda internacional. Além desta contextualização política e conceitual, será feita uma exposição de como as questões relativas a essas temáticas se desenvolveram nas agendas da política doméstica brasileira e posteriormente ganharam espaço na sua Política Externa.

Para este efeito, no primeiro tópico será evidenciado o incremental desenvolvimento e as disputas ideológicas relativas aos conceitos de SAN, DHAA e soberania alimentar. Na seção seguinte, serão colocadas as discussões acerca da política interna do Brasil, sendo traçado um histórico da construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional desde a redemocratização do País (1988). Esta descrição histórica visa detalhar como os princípios do DHAA foram desenvolvidos nessa política e como a participação social e a intersetorialidade foram fulcrais para o desenvolvimento dos principais programas e espaços institucionais para elaboração, execução e monitoramento das políticas sociais na área.

Os dois últimos tópicos abordam a incorporação do combate à fome na agenda da Política Externa Brasileira. Primeiro, são apresentadas as colaborações brasileiras para os fóruns internacionais, de modo a destacar como o combate à fome tornou-se um dos principais elementos da atuação externa do Brasil para o ganho de *status* no sistema internacional.

Por fim, a abordagem da agricultura sensível à nutrição desenvolvida no Brasil é aprofundada no contexto da partilha da experiência brasileira, sendo este o espaço para introduzir as principais formas de cooperação Sul-Sul nesta área e algumas de suas especificidades. Desta forma, a contextualização apresentada neste primeiro capítulo, de acordo com as diretrizes do modelo de Dolowitz e Marsh (2000), identifica alguns atores envolvidos na transferência de políticas, suas motivações, assim como elucida sobre o que é transferido.

1.1 - A segurança alimentar e nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada na agenda internacional: desenvolvimentos conceituais

Como todos os conceitos desenvolvidos na agenda internacional, a segurança alimentar foi historicamente construída por discursos e práticas que moldaram as discussões sobre a temática. Desde a criação da FAO, em 1945, e das agências associadas à cooperação alimentar, os debates sobre a segurança alimentar e sobre o Direito Humano à Alimentação tornaram-se cada vez mais complexos, fazendo com que o então regime de segurança alimentar ganhasse a dimensão de um complexo de regimes internacionais na década de 1990 com a criação da Organização Internacional do Comércio (OMC) e a formulação do Acordo sobre Agricultura (1994) e do Acordo para a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (1995). Tais desenvolvimentos fizeram com que esta questão fosse transversal a três regimes internacionais: segurança alimentar, comércio internacional e direitos humanos (Margulis, 2013: 55).

No período pós-guerra, a criação da FAO e do Programa Mundial de Alimentos, em 1961, representam a preocupação do sistema internacional liderado pelos Estados Unidos com a erradicação da fome perante um cenário de crescimento da população e de baixa produção nos países em desenvolvimento. Com a liderança dos Estados Unidos, países Europeus e outros grandes produtores de cereais, como o Canadá e a Austrália, foram consolidadas as práticas da assistência alimentar baseadas na transferência de tecnologia e produtos, como fertilizantes e pesticidas, características da Revolução Verde⁶ (Margulis, 2013: 54).

É nesse período também que a alimentação adequada aparece como componente do repertório dos Direitos Humanos. Citado de forma genérica pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) entre os direitos fundamentais, apenas em 1966 na Convenção Internacional sobre Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, o Direito Humano à Alimentação Adequada foi apresentado como um conceito mais amplo e aprofundado.

⁶ O termo Revolução Verde diz respeito ao conjunto de desenvolvimentos tecnológicos voltados para o exponencial aumento da produção agrícola, impulsionadas pelas experiências do agrônomo americano Norman Borlaug (Prêmio Nobel da Paz em 1970), as quais baseiam-se no melhoramento genético de plantas altamente produtivas como trigo, milho e arroz. As maiores críticas à Revolução Verde recaem sobre aspectos ecológicos e macroeconômicos, pois tal alta produtividade só é possível por meio do uso intensivo de fertilizantes, pesticidas e monoculturas mecanizadas em latifúndios (Glaeser, 2010).

O termo segurança alimentar aparece nos debates internacionais no início da década de 1970, durante uma severa crise alimentar. Naquele momento, na Conferência Alimentar Mundial (1974), o conceito de segurança alimentar tinha como foco a garantia de uma produção estável para o atendimento da demanda mundial crescente (FAO, 1974). Assim, novos arranjos institucionais foram pensados para lidar com essas questões, como o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e o Comitê de Segurança Alimentar Mundial, dando robustez ao então nascente regime de segurança alimentar.

Em 1979, a FAO lançou um Plano de Ação para a Segurança Alimentar que tinha como foco o gerenciamento de estoques. Naquele momento, o Direito à Alimentação Adequada e a Segurança Alimentar ainda não eram tratados de forma estreitamente articulada no discurso e na ação diplomática internacional. Entretanto, após o fim da Guerra Fria, quando as divisões ideológicas entre direitos civis e políticos por um lado, e direitos sociais, econômicos e culturais por outro, foram amenizadas, esses conceitos desenvolveram-se gradativamente a partir da agregação de novas reflexões a respeito das causas da fome as quais não se restringiam ao déficit produtivo.

Fundamental para esta evolução foi o trabalho do economista Nobel da Paz em 1997, Amartya Sen, que demonstra que não apenas o aumento da produção é fundamental para o fim da fome, mas também que os canais de acesso aos alimentos são fundamentais para o alcance desse objetivo (Sen, 1981). Os estudos de Sen apontam que o combate à fome exige uma estratégia abrangente que considere de forma adequada a interdependência de vários fatores políticos e sociais, tais quais renda e consumo, produção e comércio nos diferentes países, estabilidade macroeconômica e segurança alimentar, empoderamento das mulheres e taxas de natalidade, incentivos políticos e a direção das políticas governamentais e ativismo e compromisso social (Sen, 1997).

Por conseguinte, o desenvolvimento incremental do conceito de segurança alimentar passou a abranger não apenas a questão da produção e do acesso à alimentação, mas a qualidade nutricional desta, a relação da fome com o contexto da pobreza, bem como questões culturais e a observação dessa segurança nos vários níveis, ou seja, do global ao individual (Mechlem, 2004: 647). Dados esses desenvolvimentos, o conceito de segurança alimentar passou a apresentar estreita relação e complementaridade com o Direito Humano à Alimentação.

Durante a Cúpula Alimentar Mundial de 1996, para o cumprimento do objetivo colocado na Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar de reduzir pela metade o número de pessoas em situação de fome, considerando as estimativas de 1990-1992, até

2015, foi elaborado um Plano de Ação, o qual tinha como um de seus objetivos clarificar o conteúdo normativo do Direito à Alimentação.

Na Declaração de Roma, os Estados reafirmam “o direito de todos a terem acesso a alimentos seguros e nutritivos, em consonância com o direito a uma alimentação adequada e com o direito fundamental de todos a não sofrer a fome.” Por conseguinte, o Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação define que existe segurança alimentar quando “as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e saudável” (FAO, 1996).

No escopo do Plano de Ação, o objetivo 7.4 é esclarecer o conteúdo do direito a uma alimentação adequada e do direito fundamental de todos a não ter fome, como declarado no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a aplicação e à realização plena e progressiva desse direito, como meio de conseguir segurança alimentar. Para o cumprimento desse objetivo, em 1999, o DHAA foi objeto do Comentário Geral nº12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, documento que coloca como essenciais para a realização desse direito a formulação e implementação de estratégias nacionais que cumpram com os princípios da *accountability*, transparência, participação popular, descentralização, capacidade legislativa e independência do judiciário.

O Comentário coloca como obrigação respeitar, proteger e cumprir com a realização do DHAA, por meio de passos para o alcance da realização progressiva deste direito (CESC, 1999, item 23). No ensejo das aproximações entre os conceitos de segurança alimentar com o DHAA, em 2002, foi criado no âmbito da FAO um grupo de trabalho para a criação de Diretrizes Voluntárias para a Realização Progressiva do Direito à Alimentação.

Após dois anos de atividade do grupo de trabalho, em 2004, foram apresentadas as Diretrizes Voluntárias para a Realização Progressiva do Direito à Alimentação. Essas diretrizes partem do princípio de que todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e estão relacionados entre si e condenam o uso dos alimentos como meio de pressão política e econômica. Além disso, recordam que o objetivo a longo prazo do Acordo sobre Agricultura da OMC é promover um sistema de comércio de produtos agrícolas mais equitativo, remediando as restrições e distorções que afetem a segurança alimentar, e ressaltando assim o primado do bem-estar social sobre os interesses econômicos (FAO, 2004: 2; 31;38).

Na época da construção dessas Diretrizes, o Brasil retomava com todo vigor as políticas de SAN que já vinham de demandas e de articulações da sociedade civil desde a redemocratização. Tal retomada, acontece num momento em que o Brasil, ao mesmo tempo que promove reformas internas no sentido de diminuir suas desigualdades históricas, empreende também uma diplomacia que tem como objetivo elevar o perfil internacional do País, buscando situá-lo como ator relevante no sistema internacional.

Entre 1990 e 2012, o Brasil reduziu de 25,5% para 3,5% o percentual da população em situação de pobreza extrema, principal causa da fome, alcançando assim o Objetivo do Desenvolvimento do Milênio antes do prazo estabelecido para 2015⁷. Neste contexto, a diplomacia brasileira sob a liderança de Lula da Silva tenta posicionar o País como interlocutor necessário para a construção de uma ordem mais justa e democrática.

Por conseguinte, a promoção das políticas de SAN são colocadas na agenda externa como forma de alcançar legitimidade, suporte político e oportunidades econômicas. Assim, essa estratégia busca conciliar o princípio da solidariedade, fundamental para a cooperação Sul-Sul brasileira, com os interesses de ganho de legitimidade e poder no cenário internacional e de expansão das atividades de suas agências nacionais, como a EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) (Albuquerque: 2015: 559; 576).

Nos tópicos seguintes, discutiremos sobre este processo abordando como as políticas de SAN foram formadas no Brasil e como elas ganharam espaço na ação externa do País. Construída esta base, nos capítulos seguintes serão aprofundadas as questões que giram em torno do Brasil como promotor do desenvolvimento a partir da cooperação Sul-Sul em SAN e o desenvolvimento da temática no espaço da CPLP.

1.2 - O Combate à fome no Brasil

O Brasil tornou-se referência internacional em políticas nas áreas de segurança alimentar, desenvolvimento rural e redução da pobreza ao cumprir a primeira meta dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) antes do prazo estabelecido – reduzir a extrema pobreza pela metade entre 1990 e 2015. Isso aconteceu devido à colocação do

⁷Brasil é exemplo na redução da pobreza, segundo relatório da ONU. 27/09/2015 <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/09/brasil-e-exemplo-na-reducao-da-pobreza-segundo-relatorio-da-onu> (Consultado em 10/02/2017).

combate à fome no centro da agenda nacional, à articulação desse objetivo com a política macroeconômica e à organização de um sistema de SAN baseado em um conjunto de políticas articuladas (Cassel, 2010: 7).

A criação do Fome Zero representa o culminar da trajetória de um movimento histórico de combate à fome no Brasil que ganhou força com a redemocratização e o fortalecimento dos direitos sociais na Constituição de 1988. Desde as décadas de 1940 e 1950, os trabalhos do médico, sociólogo e geógrafo Josué de Castro, intelectual que ressaltava a problemática da fome como uma questão estrutural proveniente não da escassez de alimentos, mas de desigualdade social, influenciou um pensamento crítico acerca do combate à fome no Brasil⁸.

Passado o período de desmobilização social causado pela ditadura, no início do processo de redemocratização, em 1985, aparece pela primeira vez a expressão segurança alimentar em documento do Ministério da Agricultura, intitulado “Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome”. No ano seguinte, o Ministério da Saúde realizou a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, mobilizada por profissionais de saúde e outros setores da sociedade (Menezes, 2010: 248).

A ideia da criação de uma política de segurança alimentar esteve presente nas propostas apresentadas por Lula da Silva como candidato à presidência desde 1989. Em 1991, o Partido dos Trabalhadores propõe uma Política Nacional de Segurança Alimentar para ser implementada por Collor e, posteriormente, por Itamar Franco. Em 1993, o tema ganhou destaque devido ao movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, fundado pelo sociólogo Hebert de Souza, conhecido como Betinho. Aquele movimento tinha como objetivo a mobilização de todos os segmentos da sociedade brasileira na busca de soluções para as questões da fome e da miséria. A partir da confluência desses movimentos políticos, em 1993, foi criado o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional e, em 1994, realizada 1 Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional⁹.

⁸ Josué de Castro tem entre a sua extensa produção, o clássico livro *Geografia da Fome*, publicado pela primeira vez em 1946, no qual introduziu os conceitos de áreas alimentares, áreas de fome endêmica, áreas de fome epidêmica, áreas de subnutrição, mosaico alimentar brasileiro, compondo assim o primeiro mapa da fome no Brasil.

⁹ Com a redemocratização, ocorreu uma disseminação de conselhos em várias áreas de políticas públicas com o objetivo de promover a participação social. Para uma abordagem sobre a trajetória e o papel do CONSEA ver Nascimento, Renato. 2012. *O papel do CONSEA na Construção da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Tese de Doutorado UFRJ.

Com a ascensão de Fernando Henrique à Presidência, a segurança alimentar perdeu centralidade política e o CONSEA foi fechado. Entretanto, a mobilização social continuou e exemplo desse processo foi a pressão de organizações da sociedade civil em favor de uma participação social na Cúpula Mundial da Alimentação, realizada em Roma, em 1996, e a criação, em 1998, do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, composto por aproximadamente 100 organizações, entre ONGs, movimentos sociais, pastorais da criança e da terra, instituições acadêmicas e outras (Menezes, 2010: 250).

Desse diálogo multi-atores, impulsionado ainda na década de 1990, nasceu o Projeto e posterior Programa Fome Zero, que lançaria as bases para o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional¹⁰, que ao longo dos anos foi contemplado com instrumentos legais de regulamentação. No centro das políticas de SAN do Brasil estão os conceitos de DHAA, estreitamente ligado à segurança alimentar e nutricional, e o de soberania alimentar.

Ao traçar as semelhanças e diferenças entre os conceitos de segurança alimentar e o Direito à Alimentação, Mechlem (2004: 643-645) destaca que, no que diz respeito à natureza do objeto, a segurança alimentar é um conceito ligado à realização de um objetivo de política pública. Em contraste, o DHAA diz respeito a uma obrigação legal com conteúdo normativo relativamente claro. Portanto, segundo o autor, colocar o DHAA apenas como meio para alcançar a segurança alimentar é ignorar essas diferenças e o enquadramento do DHAA em um escopo mais amplo de abordagem do desenvolvimento e redução da pobreza baseada em direitos, o qual desloca o foco da satisfação das

¹⁰O Decreto-lei nº 7.272 de 2010 regulamenta a Lei no 11.346 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o DHAA, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Essa Política tem como diretrizes: 1) promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; 2) promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados de base agroecológica de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos; 3) instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do DHAA; 4) promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para *Quilombolas* e demais povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e assentados da reforma agrária; 5) fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional; 6) promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura; 7) apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do DHAA em âmbito internacional e a negociações internacionais; 8) monitoramento da realização do DHAA.

necessidades básicas para o cumprimento dos direitos fundamentais em que o Estado assume compromissos internacionais.

Em consonância com a perspectiva apresentada por Mechlem, a Política de SAN desenvolvida no Brasil tem como norte uma abordagem de desenvolvimento baseada em direitos e portanto na responsabilidade do Estado em elaborar e manter políticas públicas em estreita colaboração com a sociedade civil. Assim sendo, na Política de SAN brasileira, o DHAA diz respeito ao direito universal ao acesso físico e econômico, e ininterrupto, à alimentação adequada e aos meios para sua obtenção, sendo dever do Estado garantir esse direito.¹¹ Em estreita relação com o DHAA a soberania alimentar também é destacada na legislação brasileira como o direito dos povos de definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, comercialização e consumo dos alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais (Aranha, 2010: 85; Menezes, 2001).

Amparado pelas prévias elaborações conceituais desenvolvidas na esfera internacional, a definição brasileira de segurança alimentar apresenta algumas peculiaridades. O acréscimo do adjetivo “nutricional” à expressão mais comumente utilizada como “segurança alimentar” pretende deixar clara a ligação entre as esferas socioeconômica e da saúde e nutrição, de modo a ressaltar a intersectorialidade que este conceito abarca, assim como a abrangência das dimensões da disponibilidade de alimentos (*food security*) e a qualidade desses bens (*food safety*). Essa proposta conceitual permite questionar os modelos predominantes de produção e consumo e as referências de alimentação saudável (Leitão e Maluf, 2012: 47).

Em 2001, o então candidato à Presidência Luiz Inácio Lula da Silva apresentou o “Projeto Fome Zero – uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil”, via Instituto da Cidadania. Esta iniciativa marca a centralidade do tema na agenda do Partido dos Trabalhadores construída desde a redemocratização. O projeto foi elaborado com a participação de representantes de ONGs, institutos de pesquisa, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas.

O projeto que deu origem ao Fome Zero iniciado em 2003 apresentava a fome como um problema de natureza estrutural que precisava ser combatido com um conjunto de ações voltadas para reformas estruturais complementadas por programas de assistência

¹¹ Em 2004, após dois anos de negociações num grupo de trabalho intergovernamental, com representantes da sociedade civil, o Conselho da FAO adotou as Diretrizes Voluntárias para Apoio à Realização Progressiva do Direito à Alimentação no Contexto da Segurança Alimentar Nacional.

emergencial. Portanto, apontava-se que o problema da fome no Brasil tinha três dimensões. Primeiro, a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda, dos elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora. Segundo, a incompatibilidade dos preços dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da sua população. A terceira, a exclusão do mercado daquela parcela mais pobre da população (Projeto Fome Zero Documento Síntese, 2001).

Por conseguinte, a Política de SAN implementada a partir de 2003, com a eleição de Lula da Silva, foi composta por eixos combinados baseados em um ajuste econômico para a distribuição de renda e fortalecimento do mercado interno. Assim sendo, a Política Nacional associava três tipos de políticas:

1) Políticas estruturais - políticas agrícolas e agrárias, de abastecimento (incluindo a reforma agrária e fortalecimento da agricultura familiar), de comercialização e distribuição dos alimentos, de geração de emprego e renda, de educação e saúde.

2) Políticas específicas - políticas de transferência de renda para famílias em situação de pobreza, de distribuição de alimentos e de segurança e qualidade dos alimentos.

3) Políticas locais - políticas de mobilização dos gestores estaduais e municipais na promoção da SAN, compreendendo a criação de restaurantes populares e bancos de alimentos, a promoção de feiras de produtores e a assistência técnica aos agricultores familiares (Aranha, 2010: 88).

Os três tipos de políticas do Programa Fome Zero, revelam por sua vez, os três eixos de ação interdependentes em que o programa assenta: implantação de políticas; construção participativa de uma Política de SAN; e um mutirão contra a fome para a mobilização do empresariado e outros agentes da sociedade civil. Para dar seguimento à implementação da Política, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi recriado em 2003 como órgão de assessoria da Presidência da República.

O CONSEA tem como principais atribuições convocar e organizar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e propor as diretrizes do Plano e da Política Nacional com base nas deliberações da Conferência Nacional de SAN, articular, acompanhar e monitorar, em colaboração com outros atores, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional, mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de SAN.

O CONSEA é composto por um terço de representantes governamentais constituído pelos Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional, dois terços de representantes da sociedade civil escolhidos a partir de critérios de indicação aprovados na Conferência e observadores, incluindo-se representantes dos conselhos de âmbito federal afins, de organismos internacionais e do Ministério Público Federal¹². Um amplo processo de mobilização social esteve presente na origem do programa, houve, portanto, a criação de uma assessoria na Presidência para cuidar desse tema.

Em seguida, foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, o qual deu origem ao MDS e Combate à Fome, em 2004, após uma reorganização da gestão das políticas sociais relacionadas ao Fome Zero. Naquele momento, a assistência social ganhou centralidade. Reflexo do aperfeiçoamento das políticas públicas dessa área foi a criação do Sistema Único de Assistência Social baseado em um modelo de gestão para a integração das políticas vinculadas à superação da pobreza, como o Bolsa Família, programa de transferência de renda condicionada, marcado pela intersectorialidade e participação social, originado a partir da junção de programas de menor dimensão iniciados no governo de Fernando Henrique, como o Bolsa Escola e o Vale Gás.

Naquela época, foi implementado o Programa Cartão Alimentação¹³ e iniciado o PAA. O programa de compra da agricultura familiar foi uma das principais reivindicações dos movimentos sociais ligados ao meio rural, nomeadamente o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, e obteve a segunda maior rubrica do programa em 2003. Também houve grande mobilização para a arrecadação de doações de particulares. No ensejo da participação social, foram organizados comitês gestores municipais para o controle do Programa Cartão Alimentação, posteriormente gestores do Bolsa Família (Takagi, 2010: 54).

A articulação interministerial é uma marca do modelo brasileiro. Neste sentido, estão mais diretamente envolvidos no Programa, o MDA que dá apoio à agricultura familiar por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

¹² Para o entendimento do papel, limites e desafios do CONSEA ver Menezes, Francisco. 2010. 'Participação social no Fome Zero: a experiência do CONSEA'. In Maluf, Renato. *O CONSEA na construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*.

¹³ O Cartão Alimentação foi um dos quatro programas de transferência de renda unificados para a criação do Bolsa Família.

(PRONAF)¹⁴ financiador de projetos individuais e coletivos; o MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), o Ministério da Educação (MEC) que articula com o FNDE, e o PNAE; e ainda o Ministério da Saúde que mantém o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional.

O Programa de Aquisição de Alimentos é um dos maiores símbolos da articulação ministerial, e entre Estado e sociedade civil, pois envolve o processo de compras públicas de agricultores familiares para o Programa de Alimentação Escolar e outras variantes de compras públicas. O Programa foi elaborado a partir de um grupo de trabalho do CONSEA, que construiu uma proposta de Plano de Safra para a Agricultura Familiar que também deu origem ao PAA. Este Programa escora-se na ideia central de sustentabilidade. O PAA movimenta assim um ciclo que vai desde a produção até ao consumo por parte das populações mais carentes (Menezes, 2010: 253). No próximo tópico discorreremos de forma mais aprofundada sobre esse Programa, pois o conceito de agricultura sensível à nutrição orientou a escolha dos projetos tratados na parte empírica da tese.

De forma simplificada, as políticas abarcadas pelo Fome Zero podem ser identificadas no seguinte esquema:

¹⁴ Programa criado em 1996 para financiar a juros baixos projetos da agricultura familiar, atualmente conta com o sub-programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, que busca fomentar a geração de renda pela agroindústria, turismo rural, biocombustíveis, plantas medicinais, cadeia produtiva, seguro agrícola, seguro de preço e seguro contra calamidade por seca na Região Nordeste. Como a maior parte dos programas relacionados à SAN, o PRONAF também teve a sua evolução jurídica e diversificação em modalidades.

Para mais informações ver PRONAF

http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf!/ut/p/z1/04_iUIDg4tKPAFJABpSA0fpReYllmemJJZn5eYk5-hH6kVFm8V4WPs4eliYGPu5GwWYGjgGBhsYeQaFGFqGm-15gjQj9IBPw64iA6oAqh1P6kUZFvs6-6fpRBYklGbqZeWn5-hEFRUBnpOkXZEdFAgDBnS0U/
(Consultado em 08/01/2017).

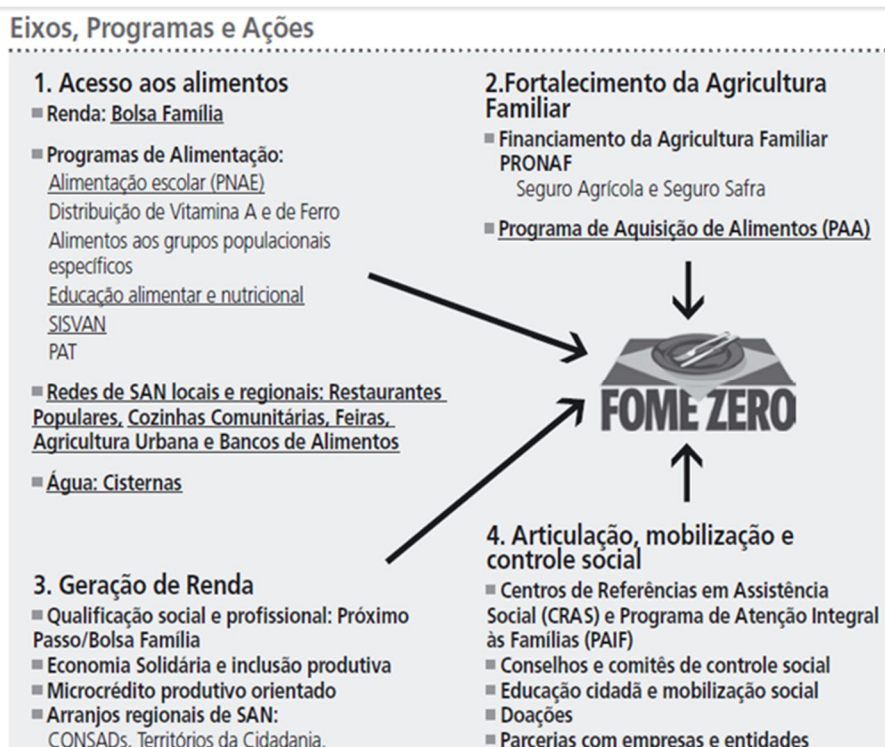


Figura 2 – Diagrama Fome Zero - eixos, programas e ações

Fonte: Aranha (2010:92)

Ao longo da década de 2000, a política de governo ganhou a institucionalidade de uma política de Estado. Além do pleno funcionamento do CONSEA e da propagação desse modelo nos níveis estadual e municipal¹⁵, em 2006 foi criado o SISAN¹⁶ e, em 2007, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN)¹⁷. Como ápice desse processo, observa-se a incorporação do DHAA à Constituição Brasileira, em 2010, e o estabelecimento da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional em 2011.

Neste contexto, destaca-se o papel do CONSEA, posto que esse Conselho contou com um grupo de trabalho constituído por sociedade civil e governo para elaborar a proposta da Lei, a qual contemplou todos os conceitos, os princípios e a ótica dos Direitos

¹⁵ Entretanto, vale ressaltar que nem sempre nos níveis inferiores da administração pública os conselhos têm a mesma eficiência que o Conselho Nacional.

¹⁶ Criado pela Lei nº 11.346, de 15 de Setembro 2006, O SISAN tem como objetivo assegurar o DHAA por meio da elaboração e implementação de políticas de forma coordenada entre Estado e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País. O Sistema é composto por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos

¹⁷ Criada pelo Decreto-lei nº 6.273, de 23 de Novembro de 2007 a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional tem com a finalidade promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública federal afetos à área de segurança alimentar e nutricional,

Humanos por anos defendidos pela sociedade civil organizada. Podemos destacar outras ações importantes do CONSEA, como colocar na agenda presidencial a recuperação do valor *per capita* da alimentação escolar do PNAE, propondo uma nova legislação para esse programa e as propostas para o aperfeiçoamento do Bolsa Família, sendo também iniciador das discussões para a construção do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. (Leitão e Maluf, 2012: 38).

Não obstante os esforços voltados para a política doméstica, o Artigo 6º da Lei que cria o SISAN indica que o Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo para a realização do DHAA no plano internacional. Em consonância com esse objetivo, a sétima diretriz da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional aponta que o Brasil deve apoiar iniciativas de promoção da soberania alimentar, SAN e do DHAA em âmbito internacional e nas negociações internacionais.

1.3 - A segurança alimentar e nutricional na agenda da Política Externa Brasileira

Em termos da atuação internacional, na Cimeira Alimentar de 1996, a delegação governamental brasileira foi acompanhada por uma delegação da sociedade civil encarregada de participar do fórum paralelo incumbido de levar as proposições das várias delegações da sociedade civil para a Cimeira oficial. Naquele momento, as discussões do fórum paralelo ainda giravam em torno das demandas da sociedade civil a serem apresentadas à Cimeira, havendo uma polarização entre aqueles que defendiam um foco na segurança alimentar e aqueles que almejavam que o foco das demandas fosse a soberania alimentar (nomeadamente delegações com forte peso do movimento campestre). A delegação brasileira inclinava-se para a segurança alimentar e aquela polarização só foi dirimida após compreendida a possibilidade de trabalhar os dois conceitos de forma integrada¹⁸.

Naquele cenário, as ideias ligadas ao DHAA já estavam fortemente presentes nas demandas da sociedade civil brasileira. Para aquela Cimeira, havia sido preparado por órgãos governamentais, em conjunto com os movimentos sociais, um documento que

¹⁸ Relato de Francisco Menezes, militante pioneiro do combate à fome no Brasil e Presidente do CONSEA entre 2004-2007, concedido em entrevista via Skype, em Outubro de 2015..

deveria pautar o discurso do Brasil. Entretanto, o então Ministro da Agricultura, Arlindo Porto, ignorou as recomendações e proferiu um discurso voltado para a liberalização da economia como caminho para lidar com as questões de SAN.

Com o fortalecimento do combate à fome no Brasil, esse tema social passou a integrar de forma contundente o repertório do discurso diplomático, ganhando contornos securitários. Para o desenvolvimento dessa agenda teve papel fundamental a figura presidencial, que em seus discursos nas Nações Unidas, visitas e em espaços de diálogo Sul-Sul, como o Fórum IBAS¹⁹ e a Cúpula BRICS²⁰, enfatizou a necessidade de uma ação global para a erradicação da fome, colocando essa questão como central para a paz e a estabilidade mundial.

Neste enquadramento, o protagonismo do Brasil aparece nas iniciativas do Presidente Lula, em conjunto com os chefes de Estado da França, Chile e Espanha, durante o Encontro dos Líderes por uma Ação Contra a Fome e a Pobreza, em 2004, na Sede da Organização das Nações Unidas (ONU). Toda a exposição política e mediática fez com que a FAO registrasse a experiência brasileira como uma inspiração para que outros países começassem a trabalhar em planos nacionais de segurança alimentar, aumentando o interesse na cooperação técnica brasileira. Com esse direcionamento diplomático, o Brasil buscava colocar uma agenda que o elevasse a uma posição de destaque como promotor da segurança e do bem coletivo (Burgess, 2012; Stolte, 2015; Albuquerque, 2015).

Em entrevista, o antigo Ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, caracterizou da seguinte forma o papel do Brasil em relação ao DHAA:

Nossas ações de cooperação técnica e humanitária com outros países são lastreadas nas exitosas políticas e tecnologias sociais executadas internamente. Não nos apresentamos como modelo ou exemplo, mas temos cooperado com diversos países, muitos dos quais estão replicando, com ajustes necessários, estratégias brasileiras fundamentadas no Direito Humano à Alimentação, que deve ser promovido e protegido pelo Estado (Patriota, 2013: pág. sem nº).

Na mesma entrevista, o então Chanceler atrela a fome a questões éticas e estas ao mercado de *commodities* e aos subsídios agrícolas fornecidos pelos países desenvolvidos:

¹⁹ Fórum de Diálogo composto por Índia, Brasil e África do Sul

²⁰ Reunião dos Chefes de Estado e Governo de Brasil, Rússia Índia, China e África do Sul (admitida no grupo em 2010).

Há três pontos centrais em matéria de segurança alimentar. Em primeiro lugar, o comércio internacional. O protecionismo agrícola dos países desenvolvidos ameaça a segurança alimentar dos países em desenvolvimento, e por isso defendemos um comércio internacional equilibrado. Além disso, outro ponto importante inclui o desenvolvimento tecnológico e a inovação, e eu aqui destacaria a cooperação técnica como fator fundamental. O desenvolvimento da tecnologia agrícola é parte integral da sustentabilidade. Em terceiro lugar, as preocupações com a segurança alimentar também devem levar em consideração as ameaças apresentadas pelas mudanças climáticas (Patriota, 2013: pág. sem nº).

Em sua fala podemos observar a interdependência de questões sociais com o desenvolvimento de tecnologias e o aumento de produtividade, ao mesmo tempo que defende os interesses brasileiros no mercado de *commodities*. Falas como essas revelam o esforço diplomático de conciliar em seu discurso uma cooperação Sul-Sul que trabalha harmoniosamente a agricultura familiar e a produção em larga escala, dois modelos produtivos que travaram, e ainda travam, conflitos históricos no Brasil. Tal conciliação artificial esconde a real disputa que separa os vários setores da administração envolvidos na cooperação Sul-Sul, bem como a exportação de contradições internas que o Brasil pode causar a partir da sua cooperação²¹.

Após a inicial forte concentração na atividade doméstica e com a apresentação dos primeiros resultados das políticas implementadas, o Brasil expande suas práticas para a cooperação Sul-Sul nas modalidades bilateral, trilateral e multilateral com forte apoio da FAO, nomeadamente para países da América Latina e da África. Assim, é possível concluir que a eleição do Professor José Graziano da Silva, responsável pela implementação do Programa Fome Zero, para Diretor da FAO em 2011, representa o culminar de uma trajetória cooperativa que favoreceu a angariação de apoio político²².

No que concerne ao reconhecimento dessa experiência por agências internacionais, vale ressaltar que a FAO, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento compuseram um grupo de trabalho para apoiar o Programa Fome Zero

²¹ Para conhecimento do duplo modelo agrícola brasileiro, suas disputas internas e os esforços empreendidos para uma coexistência pacífica, ver Milhorange, Carolina. 2014. Brazil's Cooperation with Sub-Saharan Africa in the Rural Sector: The International Circulation of Instruments of Public Policy. *Latin American Perspectives*, 41(5):7 5–93. Essas contradições aparecem quando os interesses do agronegócio entram em conflito com os camponeses. Veremos adiante o caso do Pro-Savana ao tratar da cooperação em Moçambique.

²² Em 26 de junho de 2011, José Graziano foi eleito Diretor-geral da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), para um mandato de três anos e meio (1º de janeiro de 2012 a 31 de julho de 2015). Em junho de 2015, Graziano da Silva, candidato único, foi reeleito a um segundo e último mandato de quatro anos (1 de agosto de 2015 a 31 de julho de 2019).

e seus programas complementares²³. Naquele momento, foi conferido um respaldo geral aos objetivos e ao conteúdo do Programa, os quais suscitaram também preocupações com os grandes desafios para sua realização (Silva, 2010: 141).

Com o sucesso da experiência brasileira, as agências internacionais e os tradicionais doadores buscaram a parceria do Brasil para projetos de cooperação Sul-Sul e triangular. Segundo Leite, Suyama e Pomeroy (2015), a valorização da cooperação Sul-Sul por doadores tradicionais e agências da ONU representa uma tentativa de recuperar legitimidade frente às críticas colocadas às tradicionais relações de cooperação, fazendo com que o Brasil ganhasse mais um espaço de mediação entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

A FAO tem sido uma grande difusora da experiência brasileira, inclusive possuindo em seu escritório brasileiro uma linha de promoção da cooperação Sul-Sul. Em muitos momentos distintos, os programas brasileiros foram referenciados e distinguidos como boas práticas pela Agência. Num relatório da Organização lançado em 2015, o Programa Bolsa Família foi mencionado como exemplo de sucesso, juntamente com os programas do México, da Índia e da Etiópia. Nesse mesmo relatório, em linha com as ideias disseminadas na última década, a FAO defende a implantação de programas de proteção social na África Subsaariana.²⁴

Como veremos no capítulo IV, o reconhecimento internacional das políticas públicas e a especificação de seus princípios fundamentais de forma genérica são passos essenciais para o processo de standardização característica da transferência de políticas que marca a cooperação técnica brasileira em SAN²⁵.

Neste contexto de reforço da proatividade internacional que marcou a Política Externa do governo Lula, a cooperação Sul-Sul conheceu o seu ápice e o Brasil se envolveu em diversas iniciativas internacionais, tais como a América Latina e Caribe sem Fome 2025, o Diálogo Brasil - África sobre Segurança Alimentar e Desenvolvimento

²³ Nesse cenário, a FAO direcionou o seu apoio com base nas metas da Cimeira Mundial de Alimentação (1996), tendo desenvolvido os TCP/BRA/2904 – “Capacidade de construção para melhorar a segurança alimentar da população rural pobre no Nordeste”; TCP/BRA/2905 – “Ajustes nos projetos financiados internacionalmente para apoiar os Programas Fome Zero”; TCP/BRA/2906 – “Apoio a Execução Inicial do Programa Fome Zero” (FomeRI, 2013).

²⁴ Bolsa Família ganha destaque em relatório da FAO. Portal Brasil.

<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/10/fao-elogia-bolsa-familia>. 13/10/2015. Consultado em 29.03.2016.

²⁵ Fome Zero: um modelo de combate à fome eficaz para ser utilizado em projetos de cooperação técnica?. 2013. <http://fomeri.blogspot.pt/2013/05/fome-zero-um-modelo-de-combate-fome.html>. (Consultado em 10.10.2016).

Rural, a reforma do CSA, e promoveu projetos de combate à fome por meio do Fundo IBAS, da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no MERCOSUL (REAF) e da própria ESAN-CPLP (Cassel, 2010: 9, Lima, 2016: 3).

Durante as discussões sobre as Diretrizes Voluntárias para a Realização do Progressiva do Direito à Alimentação, de acordo com relatos diplomáticos²⁶, o Brasil exerceu um papel de liderança, propondo uma linguagem mais enfática como o uso do termo “Direito Humano à Alimentação Adequada”, em vez de “Direito à Alimentação” e ressaltando de forma contundente as obrigações dos Estados em suprir esse direito fundamental. Entretanto, o Brasil enfrentou a oposição dos Estados Unidos e do Grupo dos *Western Europeans and Others*²⁷.

Entre as questões que causaram polêmica durante as discussões destacam-se aquelas voltadas para o acesso aos meios de produção, as quais só foram devidamente contempladas mais tarde pelas Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Contexto da Segurança Alimentar Nacional, aprovadas em 2012, sendo esta temática outra importante esfera de atuação do Brasil. Naquele momento, Brasil e Suíça trabalharam como mediadores das posições norte-americana e cubana, tendo em vista que aqueles países ainda não haviam retomado relações diplomáticas²⁸.

Outra relevante esfera de liderança do Brasil no âmbito da FAO foi a reforma do CSA, entre 2008 e 2009. Perante a crise alimentar de 2007/2008²⁹, a FAO e seus

²⁶ Informações fornecidas pelo diplomata brasileiro Ministro Milton Rondó, ex-chefe da Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFOME) extinta após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff.

²⁷ É um grupo não-oficial de votação das Nações Unidas que engloba os países europeus, Canadá, Austrália e Nova Zelândia.

²⁸ Como exemplo da abordagem voltada para os Direitos Humanos no Brasil, está em avaliação uma proposta de Emenda Constitucional para incluir entre os direitos sociais o acesso à terra e à água. A alteração consta da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 258/16.

²⁹ Entre as principais repercussões da crise, destacamos: a) maior volatilidade dos preços internacionais das *commodities* alimentares acompanhada de inflação persistente nos preços domésticos dos alimentos; b) preocupação de assegurar um abastecimento regular e estável nos casos de dependência de fornecimento externo, o que intensificou os investimentos em agricultura no exterior, acompanhados do chamado “acaparamento” (i.e. açambarcamento, acumulação) de terras; c) comprometimento da possibilidade de conclusão do acordo comercial em agricultura na Rodada Doha promovida pela Organização Mundial do Comércio (OMC) ao mesmo tempo em que se verifica contínua expansão nas exportações de *commodities* pelos grandes produtores mundiais como o Brasil; d) ampliação dos espaços em que a chamada segurança alimentar global é debatida e das ações internacionais de intercâmbio (governamental e não-governamental), cooperação técnica e ajuda humanitária (Maluf e Speranza, 2013).

membros viram-se compelidos a pensar alternativas para melhoramento da governança das questões de SAN.

Com a reforma que objetivava transformar o CSA em um espaço central e inclusivo para a governança de SAN ao nível global, o Comitê passou a contar com um Painel de Especialistas de Alto Nível e com um Grupo Consultivo para auxiliar as atividades do Bureau Executivo com a participação de organizações da sociedade civil e do setor privado. Além disso, passaram a compor o Grupo Consultivo o FIDA, o PMA, instituições de pesquisa, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), bancos de desenvolvimento regional e a OMC³⁰.

Durante as discussões da reforma do CSA, o Brasil agregou a participação de representantes da sociedade civil à sua delegação e apoiou fortemente a inclusão deste segmento na estrutura do Comitê reformado. De acordo com o relato dos entrevistados³¹, a exposição da experiência brasileira do CONSEA foi fulcral para a reformulação do Conselho, mesmo que, em alguns momentos, houvesse uma resistência de países do Norte à participação da sociedade civil em alguns debates.

A influência na reforma do CSA é um dos casos de atuação externa mais emblemáticos do CONSEA. O Conselho é um dos poucos espaços de influência da sociedade civil na cooperação internacional. O CONSEA tem entre suas atribuições legais fazer recomendações para a ação externa brasileira, bem como estabelecer diálogo com a sociedade civil dos países parceiros. Assim, cabe a este órgão a elaboração de recomendações à Presidência da República, por meio de Exposições de Motivos; a deliberação de diretrizes referentes ao tema nas conferências nacionais de SAN; a inclusão do assunto no plano nacional de segurança alimentar e nutricional; a realização de atividades de incidência em espaços multilaterais regionais e globais; e a troca de experiências e informações com outros países, tanto com representantes governamentais quanto com membros da sociedade civil.

Neste escopo, o Conselho elaborou documentos acerca da cooperação internacional, da governança global de SAN e também sobre as negociações da OMC. Entre os anos de 2004 e 2013, doze exposições de motivos enviadas pelo CONSEA à Presidência da República tinham relação, direta ou indireta, com questões internacionais

³⁰ About. Committee on World Food Security. <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/about/en/>. Consultado em 10/01/2017.

³¹ Renato Maluf, Professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Presidente do CONSEA entre 2008-2009 e 2010-2011 e ex-integrante do Painel de Alto Nível do CSA, Francisco Menezes e Milton Rondó discutiram sobre estas questões em suas entrevistas.

(Beghin 2014: 64). Com a reabertura do Conselho em 2003, e a consolidação do seu trabalho interno nos anos posteriores, entre 2006 e 2007, quando a FAO investiu na Cooperação Sul-Sul com o apoio brasileiro, tendo em vista que já se podia observar alguns resultados dos programas nacionais, o CONSEA passou a ter maior interação com atores da sociedade civil de outros países, participar em atividades de cooperação e ter conselheiros contratados para fazer consultorias principalmente em países da América Latina e da África.

O CONSEA mantém uma agenda internacional alinhada com o perfil das políticas promovidas pela Coordenação Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFome), Coordenação criada dentro do MRE em 2003, para lidar especialmente com projetos de SAN e assistência humanitária. As questões internacionais são tratadas principalmente no âmbito da Comissão denominada Macro Desafios Nacionais e Internacionais. Os princípios da atuação internacional do CONSEA são: universalidade e equidade no acesso a uma alimentação adequada e saudável; participação social e transparência; respeito à soberania alimentar e realização do DHAA e saudável, bem como solidariedade, complementaridade e cooperação. Assim, os eixos de trabalho do Conselho são: integração regional, com foco no MERCOSUL, regimes internacionais e Cooperação Sul-Sul e atuação junto aos organismos multilaterais³².

Nesse enquadramento, o CONSEA recebe delegações estrangeiras para conhecerem o funcionamento do Conselho. Essas delegações participam das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e em seminários internacionais para a discussão da cooperação brasileira e temas ligados à atuação conjunta em torno de temas debatidos no Comitê Mundial. Nomeadamente, desde 2009, membros do CONSEA têm participado de missões no âmbito de projetos de cooperação internacional, especialmente na América Latina e África (com ênfase na CPLP). Além desse trabalho, os conselheiros participam em redes e fóruns internacionais direcionados ao fortalecimento da sociedade civil internacional³³. Como se verá nos capítulos seguintes, a interação com atores da CPLP correspondeu às primeiras experiências internacionais do Conselho, a par dos primeiros contatos com países da América do Sul.

³² CONSEA Internacional. <http://www4.planalto.gov.br/consea/aceso-a-informacao/institucional/consea-internacional>. (Consultado em 25.10.2015).

³³ Presidenta do CONSEA vai a Moçambique para reunião da CPLP. <https://www.cplp.org/Default.aspx?ID=2451&PID=6926&Action=1&NewsId=2185> (Consultado em 22/06/2017)

Renato Maluf³⁴ relatou em entrevista que a dinâmica das visitas das delegações estrangeiras ao CONSEA recai sobre uma exposição do funcionamento do Conselho, quando possível acompanhado por algum conselheiro da sociedade civil. A interação pode se dar pela observação de uma plenária ou mesmo participação nas reuniões de trabalho de comissões, quando há tempo para visita de dois dias, sendo no caso de visitantes da CPLP fácil o acompanhamento de sessões devido à partilha da língua.

Nessa dinâmica, são expostas algumas dificuldades da participação social, principalmente quando a delegação é de membros da sociedade civil. Quando a delegação envolve agentes governamentais, há a exposição de como se dá a participação governamental também. Não há acompanhamento por parte do Conselho sobre os desdobramentos das experiências trocadas durante as visitas, embora uma apreciação dessa questão tenha sido discutida na Conferência Nacional de SAN de 2015.

O que o conselheiro ressaltou como pontos colocados nos testemunhos dos visitantes durante os contatos é que há um reconhecimento da importância do Conselho, da vivacidade da participação social e do elevado nível de interlocução que a sociedade civil mantém com o governo, com uma agenda voltada para programas públicos em diferentes aspectos da política de SAN.

Do mesmo modo, os visitantes expressam curiosidade em saber como foi possível concretizar essa estrutura, tanto do ponto de vista político como operacional, orçamentário e administrativo. Por conseguinte, é explicado que a experiência dos conselhos de políticas públicas é antiga e difundida em inúmeras áreas. Entretanto, o CONSEA tem a peculiaridade de estar atrelado à Presidência da República, ter como presidente um representante da sociedade civil e por ter uma característica intersectorial como nenhum outro conselho.

Como se pode observar nos documentos do Conselho ao longo dos anos, tanto nos relatórios dos seminários internacionais, como nos Cadernos de Debates das Conferências e notícias sobre plenárias, é enfatizado que a atuação internacional brasileira deve buscar coerência com a agenda de SAN nacional e incluir as organizações da

³⁴ Foi Presidente do CONSEA entre 2007 e 2011, membro do Comitê Diretivo do Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar e Nutricional do Comitê de Segurança Alimentar Mundial entre 2010 e 2012. Atualmente, é Professor Associado II do Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), onde coordena o Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN).

sociedade civil, povos e comunidades tradicionais no planejamento, implementação e avaliação de programas e ações.

São registrados como avanços a crescente demanda por cooperação e ampliação da atuação internacional do Brasil nessa área, a participação das representações nacionais no apoio às demandas da sociedade civil e de movimentos sociais internacionais, e a valorização internacional a respeito do processo de participação e controle social. Quanto aos desafios, são apontados a construção de espaços de coordenação de ações, o saneamento das eventuais contradições entre as diversas formas de atuação internacional do Brasil e as diretrizes estabelecidas na Política Nacional de SAN, as fragilidades do aparato institucional de cooperação, bem como insuficiência de transparência, ausência de mecanismos de participação e controle social na atuação internacional brasileira na área, particularmente causada pela não criação de um Conselho Nacional de Política Externa Brasileira (CONSEA, 2015: 56).

Dentre as várias orientações gerais para a atuação política no plano internacional, que passam, inclusive, por questões de mudanças climáticas, comércio internacional e biodiversidade, o Conselho enfatiza a importância do Brasil ratificar o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais a fim de garantir a implementação de mecanismos de exigibilidade do DHAA à população. Este tópico foi ademais alvo de recomendações no documento de Exposição de Motivos, em 2010, no qual o Conselho chama atenção para o fato do Protocolo Facultativo ser resultado de vários anos de trabalho por parte de governos, da sociedade civil e de órgãos de direitos humanos ligados à ONU. O CONSEA afirma que o Brasil deve assumir um papel de “legítima liderança no processo de assinatura e ratificação do Protocolo” (CONSEA, 2010).

Ainda sobre a questão de recortes temáticos, a agricultura familiar e a nutrição aparecem como temas destacados nos debates da 5ª Conferência Nacional de SAN no Brasil. No que concerne à nutrição, o direcionamento dado é que o Brasil envolva-se com os compromissos assumidos na 2ª Conferência Internacional de Nutrição, de modo que o poder público seja responsável pela implementação de ações. Em termos de agricultura familiar na agenda internacional, no Caderno para debates desta Conferência lê-se que o Brasil deve:

Promover o papel da agricultura familiar, camponesa e indígena como um dos elementos estruturantes das estratégias nacionais e regionais de soberania e

segurança alimentar e nutricional, por meio do estímulo à produção local de alimentos baseada em modelos diversificados e de base agroecológica, em estratégias soberanas de abastecimento alimentar e em articulação com os preceitos de uma alimentação adequada e saudável.” (CONSEA, 2015: 59).

Ao analisar as dinâmicas internas e externas que influenciam a cooperação para o desenvolvimento brasileira, Leite, Suyama e Pomeroy (2015: 1455-1456), apontam que o CONSEA, a CGFome e o Diretor Geral da FAO, José Graziano da Silva, que trabalharam como *policy entrepreneurs*³⁵, deram um importante impulso para que as ações voltadas para a SAN ganhassem espaço em relação às iniciativas que envolviam a troca de experiências no âmbito de programas de transferência de renda condicionada. Desse movimento de valorização da SAN na agenda da cooperação, as autoras destacam a realização do Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Luta contra a Fome e Desenvolvimento Rural, em 2010, assim como a criação do PAA África, em 2012.

Em termos de cooperação bilateral, o fortalecimento da agricultura familiar, a produção e processamento de alimentos, o acesso à alimentação em situações de emergência e a alimentação escolar são os principais temas abordados nos projetos, conforme se pode observar no gráfico abaixo:

³⁵ As autoras utilizam a definição de Stone (2001), caracterizando *policy entrepreneurs* como indivíduos, organizações e redes que têm como objetivo iniciar dinâmicas de mudança de políticas. Essas questões serão aprofundadas no Capítulo IV.

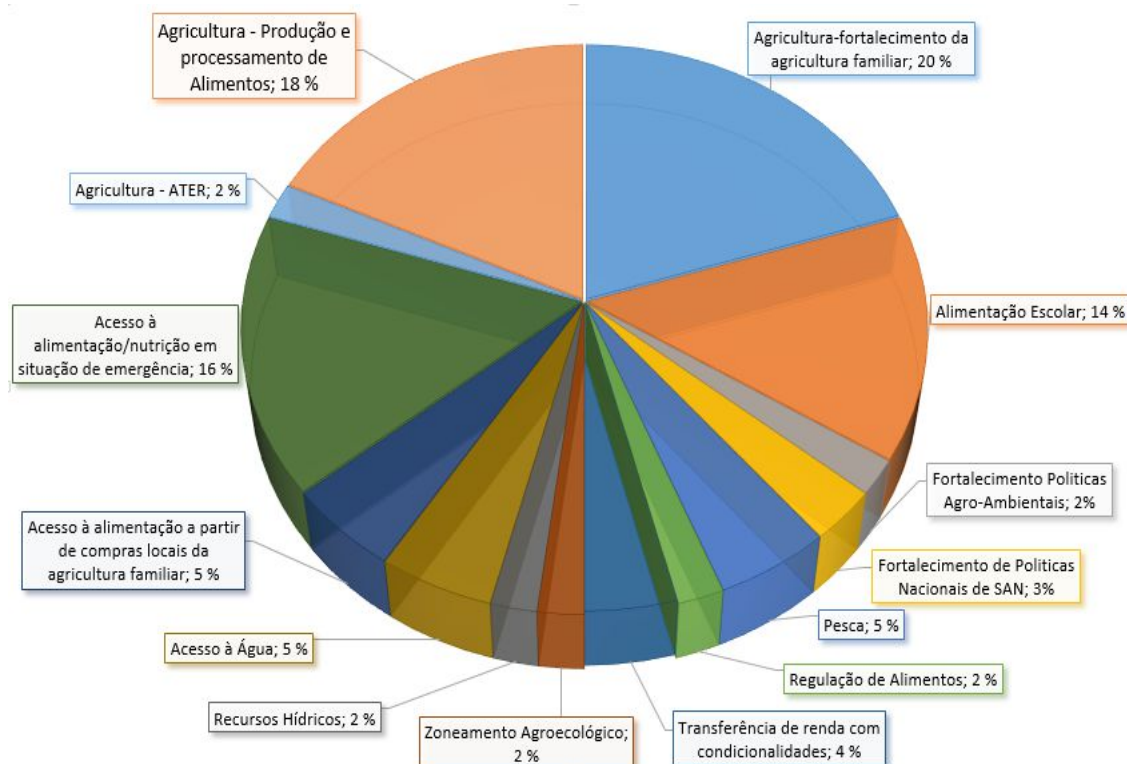


Figura 3 – Gráfico com a porcentagem de projetos de cooperação em SAN por tema (2013)

Fonte: Levantamento de informações realizado em novembro de 2013 pela ABC e pela CGFome do MRE, e consulta a Ministérios (CAISAN, 2013: 9)³⁶.

Ao ter em conta a diversidade de atores que operam na cooperação em SAN, dados de 2013 apresentavam a seguinte configuração de projetos por órgão da Administração Federal:

³⁶ Neste levantamento foi identificado que o Brasil desenvolvia, em 2013, 603 projetos e ações de Cooperação Internacional técnica e humanitária que movimentam cerca de US\$ 158 milhões.

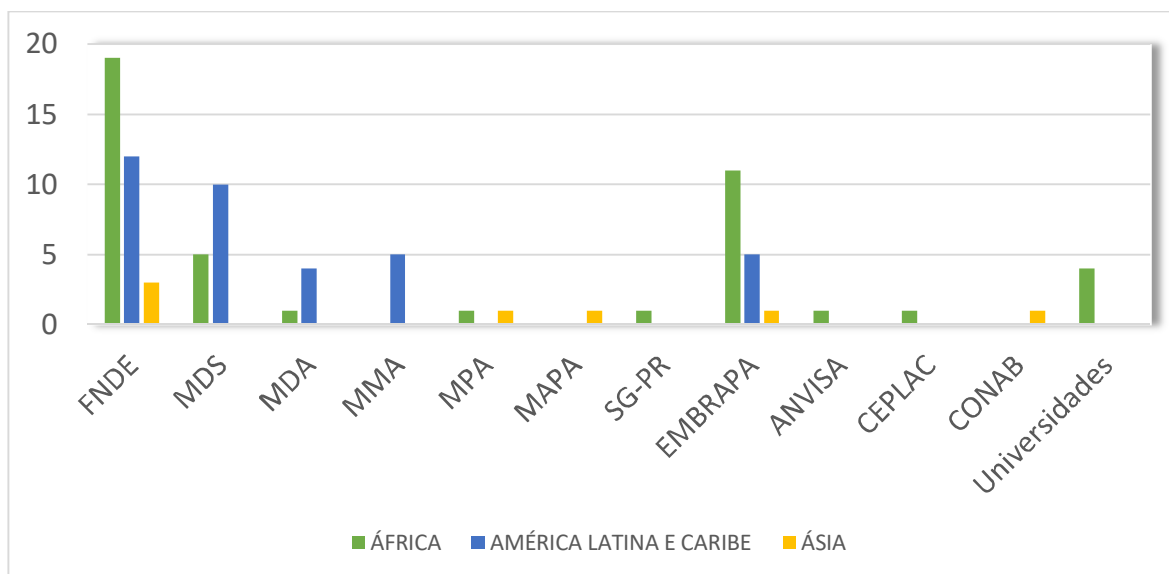


Figura 4 – Gráfico da distribuição de projetos de cooperação em SAN por órgão da Administração Federal (2013)

Fonte: Levantamento de informações realizado em novembro de 2013 pela ABC e pela CGFome do MRE, e consulta a Ministérios (CAISAN, 2013: 9).

Como se pode observar pela composição dos gráficos, a Política Brasileira de Segurança Alimentar é complexa e envolve uma elevada gama de atores. Portanto, tal complexidade apresenta-se em sua atuação internacional por meio de uma cooperação heterogênea e fragmentada. Faria (2012), ao discutir como Brasil e Venezuela instrumentalizaram os processos de difusão internacional de políticas sociais em benefício de suas estratégias de inserção internacional, identificou que a inclusão de um agenda social na Política Externa se relaciona com fatores domésticos, regionais e sistêmicos.

No âmbito doméstico, a ênfase dada por Lula à missão do Brasil de tornar-se um país justo e soberano e de expandir as conquistas da inclusão social para o mundo são colocadas como fator da legitimação da política interna. No âmbito regional, a busca de coesão na América do Sul em torno de um projeto que combina crescimento econômico e desenvolvimento social sob liderança do modelo brasileiro é ressaltada com a projeção dessas políticas. No que concerne ao cenário sistêmico, as questões de justiça social levantadas pelo Brasil têm como objetivo politizar a questão da fome e mesmo securitizá-la ao enfatizar que ela é a causa de numerosas mortes e de instabilidade social (Faria, 2012: 350-357).

Neste cenário, foi ressaltada a ligação entre a política social doméstica e a clivagem Norte-Sul, o que explica o ativismo brasileiro na ONU, especialmente no

combate à fome e a formação do Fórum IBAS com os objetivos de reforçar os compromissos, valores e instituições democráticas, o esforço para combater a pobreza com políticas de desenvolvimento e tornar os espaços multilaterais mais fortes e representativos (Hirst e Lima, 2006: 36).

Faria (2012: 339), partindo do princípio de que o Consenso de Brasília tem como marca um processo de difusão de políticas, chama atenção para o fato de que, apesar de haver uma instrumentalização manifesta, marcadamente no campo discursivo e na assinatura de atos internacionais que abrangem temas sociais, a difusão de políticas é um processo multidirecional que envolve diversos atores, redes e iniciativas que têm grau variado de coordenação e que, não raramente, estão fora do alcance de manipulação pelos governos.

Em um mundo globalizado em que a partilha de informação é premente, a difusão ou transferência de políticas pode ocorrer com ou sem indução de governos. No caso da cooperação Sul-Sul, os projetos conduzidos por agências governamentais se traduzem no caso mais direto de transferência, que, no entanto, não está desvinculado das pressões e articulações desempenhadas pela sociedade civil e pelas organizações internacionais. Em alguns casos, como veremos no âmbito da CPLP, esses atores podem pactuar um trabalho conjunto com o objetivo de construir uma certa coesão dentro de um espaço regional em termos de organização da cooperação e mesmo em termos de aproximação de políticas.

O discurso brasileiro reveste o combate à pobreza com questões políticas, securitárias e morais, levando-o a espaços multilaterais abrangentes como as discussões econômicas na OMC e ao Fórum de Davos para legitimar a atuação brasileira contra subsídios agrícolas e unir países em desenvolvimento em torno de coalizões como o G-20. Neste cenário de projeção diplomática, além de dar visibilidade à política doméstica como exemplo de boas práticas, iniciativas como o financiamento de projetos de desenvolvimento social por meio do Fundo IBAS também foram distinguidos pelas Nações Unidas como bons exemplos. Em 2006, o Fundo IBAS recebeu o Prêmio “Parceria Sul-Sul para Aliança Sul-Sul”, concedido pelo PNUD, e, em 2010, o Prêmio *Millennium Development Goals Awards* da *Millennium Development Goals Awards Committee*, ONG direcionada à promoção das Metas do Milênio³⁷.

³⁷ Comunicado Conjunto aprovado na Reunião de Chanceleres do IBAS à margem da 68ª Assembleia Geral da ONU – Nova York, 25 de setembro de 2013. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/component/tags/tag/336-fundo-ibas> (Consultado em 11/10/2017).

Além dos tradicionais projetos, a experiência brasileira também é difundida a partir do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, uma parceria entre o governo brasileiro e o PNUD, criado em 2004 para a troca de experiência sobre as políticas sociais, articulando uma vasta rede de cooperação Sul-Sul³⁸. De salientar também é o papel do Centro de Excelência contra a Fome do PMA, criado em 2011, para tornar-se referência e uma plataforma de conhecimento sobre alimentação escolar, nutrição e segurança alimentar³⁹. Do mesmo modo, o Fundo IBAS e o Fundo Brasil-FAO, cujos projetos são implementados nas áreas da assistência humanitária, ajuda emergencial, alimentação escolar, fortalecimento da sociedade civil, e fortalecimento/consolidação da rede de aquicultura nas Américas, são iniciativas que marcam o esforço brasileiro de promover suas políticas em parceria com outros atores (Fraundorfer, 2013).

Assim, o Programa Fome Zero inspirou o *Zero Hunger Challenge*, lançado pelo Secretário-geral da ONU, em 2012. O Desafio Fome Zero tem como base a interação multi-atores, envolvendo Estados, agricultores, agências da ONU, academia, setor privado e sociedade civil para alcançar os objetivos do fim da fome, da segurança alimentar, da melhora da nutrição e a promoção da agricultura sustentável.

Esses objetivos se relacionam com a promoção de acesso a recursos, produtividade e renda para pequenos produtores e mulheres. Integrado à agenda dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, como o Objetivo nº 2, a segurança alimentar relaciona-se também com o Objetivo nº 12, que evoca a promoção de padrões sustentáveis de consumo, inclusive o desperdício de comida⁴⁰. Igualmente, o tema da inclusão social, repercute na agenda brasileira colocada no contexto dos BRICS. A VI Conferência da Cúpula, realizada na cidade de Fortaleza, em 2014, teve como tema “Crescimento Inclusivo: Soluções Sustentáveis”.

³⁸ International Policy Center for Inclusive Growth. About IPCIG. <http://www.ipc-undp.org/about-us>. Consultado em 06/08/2016.

³⁹ World Food Programme. Center of Excellence Against Hunger. <https://www.wfp.org/centre-of-excellence-hunger>. (Consultado em 06/08/2016).

⁴⁰ *Zero Hunger Challenge*. <http://www.un.org/en/zerohunger/challenge.shtml>. (Consultado em 06/08/2016).

1.4 - A agricultura sensível à nutrição e a partilha da experiência brasileira

As políticas voltadas para a segurança e soberania alimentar no Brasil compuseram um repertório de práticas que relaciona-se de forma peculiar ao referencial de agricultura sensível à nutrição. Maluf et al. (2015: 2304) advogam que a ponte entre a agricultura e a nutrição faz parte dos conceitos de segurança e soberania alimentar desenvolvidos no Brasil como construção social ao longo de duas décadas, e marcados por uma abordagem institucional sistêmica e intersectorial.

A abordagem da agricultura sensível à nutrição pode ter diferentes vertentes de acordo com a matriz que serve de referência política em um determinado contexto nacional, Burlandy et al. (2014 *apud* Maluf et al 2015: 2304-2305) identificam três abordagens para este conceito. A primeira está voltada à biomedicina e medicação, limitando a nutrição à área da saúde e da agricultura de alta tecnologia. A segunda está ligada a uma visão produtivista relativa à Revolução Verde baseada em monoculturas altamente mecanizadas, marcadas pela lógica do setor privado e afastamento de questões de soberania alimentar. Em contrapartida, o terceiro enquadramento tem como premissa uma abordagem sistêmica e intersectorial com o objeto de coordenar produção, comercialização e consumo valorizando cadeias curtas de suprimento.

Em oposição ao modelo produtivista, a terceira abordagem toma em consideração não só o aspecto comercial, mas também os hábitos alimentares das populações e a biodiversidade. Para tanto, a agricultura familiar é valorizada como um meio de fornecer produtos frescos, diversificados e produzidos de forma agroecológica ao mesmo tempo em que gera renda no meio rural⁴¹. Essa relação pode ocorrer mesmo quando existe uma supremacia do agronegócio em um território nacional, porém, é necessário que exista espaço no cenário político para que a agricultura familiar faça parte de circuitos de produção relativos à nutrição.

A partir dessa perspectiva, o PAA é um dos maiores representantes dessa abordagem nas políticas de SAN do Brasil, como vimos na seção anterior. Como vantagens desse tipo de política, destacam-se o acesso a alimentos mais saudáveis e diversificados com uma maior quantidade de produtos frescos, menor desperdício, o uso

⁴¹ Para mais detalhes sobre esse assunto ver Carneiro, Maria José e Renato Maluf, 2003. *Para além da produção – multifuncionalidade e agricultura familiar*. Rio de Janeiro: Mauad e Cazella Ademir, Philippe Bonnal e Renato Maluf. 2009. *Agricultura familiar – multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad.

de métodos mais sustentáveis da manutenção de nutrientes, menor custo do transporte e economia de energia. Do mesmo modo, o PNAE, bem como a sinergia entre esses dois Programas, são também referências da política de SAN do Brasil que remete às características da terceira abordagem de agricultura sensível à nutrição (Maluf et al,2015)⁴².

Criado em 2003 como um dos instrumentos para combate à fome, o PAA utiliza o poder de compra do Estado para movimentar mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e demais povos e comunidades tradicionais, ou organizações desses grupos para a formação de estoques estratégicos e distribuição à população em maior vulnerabilidade social.ou de suas organizações, combinando, assim, a geração de renda para famílias pobres, o estímulo à agricultura familiar e á produção agroecológica (com acréscimo ao valor no pagamento de produtos orgânicos em 30%) e o abastecimento voltado para os programas sociais.

O PAA envolve cinco ministérios, o MDS que coordena o Comitê Gestor, o MDA, o MAPA, bem como o Ministério da Fazenda e do Planejamento. O Programa é executado com recursos do MDA, do MDS em parceria com Estados, Municípios e com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Existem seis modalidades do Programa: Doação Simultânea, Compra Direta, PAA Leite, Aquisição de Sementes, Formação de Estoques e Compras Institucionais, sendo os quatro primeiros geridos com recursos do MDS, a Modalidade da Formação de Estoques pelo MDA e a de Compras Institucionais por qualquer órgão público interessado.

O PAA tem vindo a evoluir em termos de marco legal e de questões operativas ao longo dos anos. Como exemplo desses desenvolvimentos, podemos citar a Lei nº 11.947/2009, que determina que 30% dos alimentos comprados pela administração destinados ao PNAE sejam provenientes da agricultura familiar e o Decreto nº 8.473/2015 que amplia esse percentual obrigatório para todos os órgãos federais que compram alimentos, como quartéis e hospitais, restaurantes universitários, etc. Além disso, em 2012 foi criada a modalidade PAA Compra Institucional (Decreto nº 7.775/2012), em que

⁴² Neste artigo, além dos programas destacados neste trabalho por terem sido elementos de difusão da experiência brasileira, os autores mencionam o Plano para Superar a Obesidade e o Sobrepeso (2011), diversas experiências voltadas para a agroecologia, inclusive a criação de um Decreto que regulamenta a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012) e o programa de biofortificação de sementes promovido pela EMBRAPA em parceria com a Fundação Bill e Melina Gates e com o Banco Mundial.

órgãos da administração compram com recursos próprios alimentos da agricultura familiar, havendo, em 2015, a criação do PAA Sementes (Decreto n.º 8.293/2014) regulamentado pela Resolução do GGPA n.º 68/2014). que permite a compra de sementes de organizações da agricultura familiar detentoras da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP Jurídica)⁴³ para destinar a agricultores familiares, conforme demanda de órgãos parceiros⁴⁴.

Em termos operacionais, destacamos a transição para a modalidade gerida para por Termos de Adesão, a qual simplifica os procedimentos administrativos e consolida a gestão integrada de todo o processo pelo Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos, o qual proporciona pagamento direto aos produtores beneficiários via cartão bancário específico. Assim sendo, é possível notar que este Programa conta com um sofisticado arcabouço institucional e logístico, com destaque para o sistema informático, sendo este um padrão difícil de reproduzir em outros países.

A modalidade do PAA partilhada com projetos de cooperação é a de Compra com Doação Simultânea, na qual os produtos são destinados a manter programas de assistência do Estado. No caso da partilha de experiências da cooperação Sul-Sul, a compra com doação simultânea é direcionada para o abastecimento de programas de alimentação escolar. Portanto, mais importante que abordar todas as especificidades do programa brasileiro em suas variadas modalidades é ressaltar a partilha de experiência acerca dos princípios fundamentais que inspiram o programa de cooperação e as possíveis políticas nos países parceiros, tais quais a participação social, a intersetorialidade, a descentralização e o incentivo à agricultura familiar por meio das compras públicas e integração destas aos programas de alimentação escolar.

Neste contexto, o PNAE também é objeto de partilha de experiências, servindo como base para projetos de cooperação principalmente na América Latina e na África, nomeadamente nos PALOP. Essa política pública implantada em 1955 é gerenciada pelo FNDE⁴⁵ e atende a todos os alunos da educação básica pública do País. A abrangência do

⁴³ Declaração de Aptidão ao PRONAF é o instrumento que identifica os agricultores familiares e/ou suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas, aptos a realizarem operações de crédito rural ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar em atendimento ao estabelecido no Manual de Crédito Rural do Banco Central do Brasil.

⁴⁴ Além da criação das novas modalidades, o PAA teve atualizações legislativas pela Lei 12.512/2011 e pela Decreto n.º 8.293/2014.

⁴⁵ Órgão ao qual compete efetuar o cálculo dos valores financeiros a serem repassados, responder pelo estabelecimento de normas, acompanhamento, monitoramento, fiscalização e avaliação da execução do PNAE.

Programa aumentou nos últimos vinte anos de cerca de 33 milhões, em 1995, para 42 milhões de alunos, em 2014 (FNDE, 2015: 9).

Este melhoramento incremental do Programa é significativo para os parceiros da cooperação, uma vez que o Brasil também foi beneficiário de ajuda alimentar. Entre os anos de 1955 e 1970, organismos internacionais eram os principais fornecedores do PNAE: na década de 1950 o *United Nations Children's Fund* (UNICEF) - chamado no Brasil de Fundo Internacional de Socorro à Infância - e na década de 1960 pela presença de alimentos provenientes dos Estados Unidos, entre os quais do Programa "Alimentos para a Paz", financiado pela *United States Agency for International Development* (USAID) e do PMA. Essas entidades forneciam a quase totalidade dos gêneros consumidos pelos escolares brasileiros (Peixinho, 2013: 910).

A Lei nº 11.947/2009 regulamenta a execução do PNAE e institui como diretrizes da alimentação escolar, uma política de consolidação do DHAA, a universalização, a alimentação saudável e adequada orientada para o uso de alimentos variados que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, a educação alimentar e nutricional, a participação social para controle e acompanhamento da execução do Programa, o desenvolvimento sustentável a partir da aquisição de gêneros produzidos pela agricultura familiar, com prioridade para comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos.

A participação social dá-se por meio do Conselho de Alimentação Escolar, órgão colegial de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoria, instituído no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, composto no mínimo por sete membros titulares e os respectivos suplentes: representantes do Poder Executivo (um membro e seu suplente), trabalhadores da educação e discentes, entidades civis e pais de alunos (cada um com dois membros e dois suplentes)⁴⁶.

Um relevante traço do PNAE é a ligação à agricultura familiar, via PAA. De acordo com dados do MDS, cerca de 48% das entidades receptoras das compras relativas ao PAA são escolas da rede pública (MDS, 2016)⁴⁷. A modalidade de compra com doação simultânea do PAA inspirou o PAA África, projeto de cooperação realizado pelo

⁴⁶ Conselho de Alimentação Escolar (CAE). <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-conselho-de-alimentacao-escolar> (Consultado em 17/08/2016).

⁴⁷ PAAData, PAA Leite (dados de janeiro a dezembro de 2015). Disponível em: https://wpp.org.br/sites/default/files/ppt/SESAN_PAA_POR_rev%20PDF.pdf (Consultado 23/08/2016).

Departamento do Reino Unido para Desenvolvimento Internacional (DFID) em conjunto com o Brasil, sob a gestão da então CGFome⁴⁸ em parceria com a FAO e com o PMA.

Iniciado em 2012, resultado de um compromisso assumido pelo governo Brasileiro durante o Diálogo Brasil-África de Alto-Nível sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural, em maio de 2010, o PAA África em sua fase 1 contemplou projetos-piloto em cinco países africanos: Etiópia, Maláui, Moçambique, Níger e Senegal. O objetivo do Programa é apoiar agricultores familiares em seu acesso a mercados locais, assegurando a demanda direcionada à alimentação escolar. Para tanto, a FAO proporcionou apoio técnico para geração de excedente e posterior comercialização e o PMA apoiou os repasses para as escolas.

De acordo com o relatório lançado em 2014, além dos resultados do Projeto em cada país, o PAA contribui para “uma agenda de avanços dos mercados institucionais”, fortalecendo o reconhecimento político desse sistema, o qual contou também com uma maior junção de sinergias entre a FAO e o PMA e o apoio a espaços para a participação da sociedade civil (PAA África, 2014). Antes da criação do PAA África, projetos de cooperação internacional promovidos por diferentes atores buscaram empregar os princípios e lições do PAA brasileiro e do PNAE, com os projetos de apoio aos programas de alimentação escolar e projetos de extensão rural, como no caso de São Tomé e Príncipe o projeto “Construção Institucional e Metodológica da Extensão Rural como Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar”, conforme será abordado adiante.

Além desse Programa, nos demais países da Comunidade, com exceção de Guiné-Bissau e Angola, foram desenvolvidos projetos de apoio à implementação de programas de alimentação escolar. No caso Moçambicano, buscou-se sinergias entre o PAA África e o projeto de apoio ao PRONAE⁴⁹.

Em termos de organismos internacionais, a FAO e o PMA foram dois grandes parceiros do Brasil para a transferência de políticas. Conforme visto, os aspectos da SAN estão estreitamente relacionados. Portanto, o fomento da agricultura familiar a partir da construção de mercados institucionais, a construção e o aperfeiçoamento de programas de alimentação escolar estão contemplados em uma forma de promover o DHAA que exige

⁴⁸ A CGFOME foi extinta em 2016 durante o governo interino de Michel Temer (de maio a agosto de 2016). As questões políticas anteriormente tratadas pela CGFOME foram direcionadas para a Divisão de Temas Sociais e as de cooperação e ajuda humanitária foram alocadas para a ABC.

⁴⁹ ABC. Pesquisa de Projetos. <http://www.abc.gov.br/Projetos/pesquisa> (Consultado em 9/08/2016).

do Estado coordenação interministerial e articulação com a sociedade civil na construção de Estratégias e legislações coerentes e exequíveis. Assim sendo, adiante será exposto esse processo em cada país na CPLP, os quais desenvolveram Estratégias Nacionais de SAN e, em alguns casos, Conselhos Nacionais de SAN e Programas de Alimentação Escolar.

Neste contexto, o PMA e a FAO receberam do Brasil fundos, recursos humanos e expertise para a troca de experiências. Como marcos dessa parceria, o Brasil buscou impulsionar a participação social nas políticas de SAN a partir da Direção Geral da FAO e com seu acumulado de cooperação com o PMA consolidou o Centro de Excelência Contra a Fome em Brasília, o qual trabalha nesta mesma perspectiva.

Com a estruturação de um Programa de Alimentação Escolar que tornou-se referência internacional, em 2005, o FNDE iniciou cooperação bilateral com países do Sul e projetos de cooperação trilateral com organismos para partilhar sua experiência com os países demandantes⁵⁰. Exemplo desses projetos é a Programa "Educação como Ponte Estratégica Brasil-África – Educação e Ciência Solidárias", firmado pelo Ministério da Educação. O Programa pretendia oferecer aos países africanos, em especial, aos de Língua Portuguesa, a experiência brasileira no campo da Educação por meio de quatro eixos temáticos: gestão escolar; formação de professores; currículo e práticas pedagógicas; pesquisa e inovação e mobilidade. Cada eixo temático prevê três áreas prioritárias de atuação, estando a alimentação escolar no eixo da gestão (ABC e FAO, 2013: 14).

Os países de Língua Portuguesa e o Haiti foram os primeiros beneficiados desse tipo de cooperação. Assim, em 2005, o FNDE e a FAO assinaram um memorando de entendimento para apoiar, por meio de ações pontuais, Programas de Alimentação Escolar no Haiti, Cabo Verde, Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. Neste Memorando de Entendimento, o governo brasileiro compromete-se com o fornecimento de peritos qualificados e técnicos especializados - arcando com despesas de viagens e salários - e também com a organização de seminários no Brasil para a capacitação de comissões dos países parceiros. A FAO contribuiu com o fornecimento de assistência técnica em metodologias de trabalho e material educativo, bem como em

⁵⁰ A descrição sobre o desenvolvimento da cooperação em alimentação escolar ao longo do tempo exposta nos parágrafos seguintes estão em Balaban, Daniel. 2017. Cooperação internacional do Brasil para a criação de ações nacionais sustentáveis de segurança alimentar e nutricional: a atuação do Brasil através do Centro de Excelência contra a Fome. In *30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira*, João Almino e Sérgio Eduardo Moreira Lima (orgs.). Brasília: FUNAG.

educação alimentar e ambiental. No Memorando, as partes reconhecem a importância da participação da sociedade civil como parceira para a garantia da execução dos projetos (Brasil e FAO, 2005).

Em 2008, o FNDE assinou com o PMA um acordo de cooperação para colaborar na construção e aperfeiçoamento da alimentação escolar. O PMA já estava a trabalhar em vários países com projetos de transição para que os governos nacionais pudessem assumir as responsabilidades da alimentação escolar. Nesse contexto, o Brasil atuou como parceiro para implementar ações direcionadas à constituição institucional dessas políticas.

A partir de 2009, o Brasil trabalhou no Projeto “Fortalecimento de Programas de Alimentação escolar no âmbito da iniciativa América Latina e Caribe sem Fome 2025” e em 2013, após já terem sido implementados programas com apoio do Brasil em alguns países africanos, foi lançado o projeto “Fortalecimento de Programas de Alimentação Escolar na África”⁵¹. Na prática, este projeto visa dar continuidade a processos iniciados em projetos anteriores. São Tomé e Príncipe e Malawi foram beneficiados por esta iniciativa.

O PMA é uma agência humanitária que visa atender populações mais expostas à situação de fome ou à insegurança alimentar em razão de conflitos, desastres naturais ou crises prolongadas. No entanto, apesar do enfoque emergencial, a Agência tem atuado no fortalecimento de capacidades nacionais, alinhando-se à cooperação estruturante brasileira. Por conseguinte, o PMA, o MRE, por meio da extinta CGFome, estabeleceram o Fundo Fiduciário Brasileiro, com o objetivo de desenvolver capacidades nos países demandantes selecionados.

As propostas de projetos elaboradas tinham como foco as seguintes ações:

Tabela 1 – Resumo das ações propostas nos projetos de cooperação em alimentação escolar

Ações propostas nos projetos de cooperação em alimentação escolar
1. Desenvolvimento e fortalecimento de mecanismos para uma gestão sustentável, legal, institucional e financeira de um programa nacional de alimentação escolar
2. Definição de ações para a participação da sociedade civil no programa
3. Promoção, quando possível, da compra de mercadorias provenientes de pequenos produtores/agricultores
4. Integração de estratégias intersetoriais em que a saúde, a educação, o meio ambiente e os direitos humanos fazem parte da estrutura do programa

⁵¹Esse projeto é gerido pelo Escritório Regional da FAO no Gana.

5. Incorporação de abordagens específicas para crianças com necessidades especiais

Fonte: Quadro de elaboração própria com resumo das ações prioritárias para os projetos de cooperação em alimentação escolar entre o Brasil, o PMA e os países beneficiários (Balaban, 2017: 291-292).

É possível observar que os projetos, geralmente, contemplam as ações apontadas no quadro acima, bem como os princípios e diretrizes que elas abrangem. Porém, como se verá, nem sempre todas as ações são contempladas pelos projetos. Essas diretrizes serviram como base para a elaboração de roteiros de entrevista para técnicos brasileiros e gestores dos países parceiros.

Em uma primeira fase, nove países foram selecionados: Bolívia, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Guiné-Bissau, Haiti, Nicarágua, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. Assim, a partir de um modelo baseado nas ações acima colocadas, projetos específicos foram desenvolvidos de acordo com as necessidades de cada país em coordenação com os gestores parceiros. Os projetos, em geral, abordavam os temas da elaboração de guias e manuais sobre higiene, revisão da estratégia e elaboração de diagnóstico da alimentação escolar, treinamentos e capacitações; desenvolvimento de marco legal; elaboração do plano de ação para institucionalizar a alimentação escolar; e elaboração de modelos de monitoramento e avaliação (Balaban, 2017:292).

A partir destas experiências de cooperação, entre 2008 e 2010, o Brasil recebeu visitas de delegações de países parceiros e de representantes de alto nível do PMA. Neste contexto, o Brasil recebeu da ONU o título de “Campeão Mundial da Luta Contra a Fome”, em 2010, Prêmio que marca o reconhecimento dos esforços brasileiros da inserção do tema na agenda internacional. Este marco refere-se à certificação internacional abordada anteriormente como uma dos aspectos fundamentais para a transferência de políticas. O diálogo entre o MRE, via ABC, o FNDE e o PMA deu origem ao Centro de Excelência Contra a Fome, criado em 2011, que é um escritório do PMA em Brasília voltado para a cooperação Sul-Sul com foco na partilha de conhecimento sobre a alimentação escolar por meio de assistência técnica contínua para o desenvolvimento dos Programas Nacionais com visitas de estudo, contratação de consultores, preparação de seminários, cursos e treinamentos.

Segundo Daniel Balaban (2017: 301), “o Centro de Excelência pode ser qualificado com uma ferramenta de inovação e enquadrado como uma variável catalisadora do processo de compartilhamento da lógica brasileira de promoção da SAN por meio de políticas públicas dentro de um paradigma global de desenvolvimento

sustentável.”, tornando-se, assim o *Knowledge Hug* da experiência brasileira. Como exemplo do reconhecimento alcançado pelo Centro, é possível citar as parcerias com atores da cooperação tradicional, como a parceria entre o MDS⁵² e a DFID para o apoio à implantação de programas de proteção social em países em desenvolvimento, em conjunto com o Centro.

Além dos projetos formalmente estabelecidos, são vários os canais de partilha da experiência brasileira. O Centro de Excelência contra a Fome do PMA trabalha no sentido de apoiar missões estrangeiras para a troca de experiências. Como consequência da exposição desse modelo, a União Africana declarou em sua 26^a Cimeira, em 2016, adotar como recomendação o modelo de alimentação escolar que associa a produção local ao fornecimento da merenda. Em 2015, a União Africana tinha enviado missão ao Brasil para maior conhecimento do modelo brasileiro⁵³. Em 2013, foi firmado entre o Brasil e a FAO o acordo sobre o projeto “Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar nos Países Africanos”, com o objetivo de trabalhar a construção de sistemas de alimentação escolar ligados à produção da agricultura familiar. Dentre os dezassete programas de cooperação Sul-Sul formalizados entre a FAO e o Brasil, este Programa somava dois milhões de dólares destinados à cooperação técnica⁵⁴.

Mesmo após a conclusão dos projetos específicos, o Centro de Excelência funciona como o fornecedor de expertise pontual e continuada. Em 2015, o Centro de Excelência produziu três estudos de caso sobre o impacto dos mercados institucionais na segurança alimentar de pequenos produtores e no mesmo ano iniciou trabalhos com a União Africana na condução de estudos de base sobre o compacto de programas de alimentação escolar e a relevância deles em meio a uma estratégia continental (ONU, 2016: 11).

No que concerne à cooperação Sul-Sul brasileira em parceria com a FAO, em 2017, o Brasil foi o décimo país em termos de contribuição para a Organização e foi o décimo-primeiro em contribuições voluntárias no período de 2012 a 2015 (Silva, 2017:

⁵² O Ministério tem organizados diversos seminários, como visto no Capítulo sobre as Políticas Brasileiras. Entre os temas dos cursos estão “Agricultura, segurança alimentar e políticas sociais” e “O sistema nacional de segurança alimentar e nutricional, a participação popular e o controle do DHAA”.

⁵³ União Africana adota modelo brasileiro de alimentação escolar. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/02/uniao-africana-adota-modelo-brasileiro-de-alimentacao-escolar> (Consultado em 24/08/2016).

⁵⁴ Africa to benefit from Brazil-FAO school meals experience. 16/08/2013. <http://www.fao.org/news/story/en/item/194837/icode/> (Consultado em 20.10.2016).

306). Até 2016, Brasil e China eram os principais parceiros da FAO nos programas de capacitação Sul-Sul (ONU, 2016: 9).

Além do Memorando de 2005 sobre a promoção da alimentação escolar, acima mencionado, o envolvimento no PAA África e a execução da iniciativa internacional “Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar” (2009), o Brasil e a FAO assinaram outros acordos direcionados à promoção da SAN, redução da pobreza e apoio à agricultura familiar. É exemplo dessa cooperação a assinatura, em 2012, do Programa Executivo para a implementação de iniciativas de Cooperação Técnica Triangular nas áreas de SAN e da redução da pobreza contemplando a orientação e implementação de projetos regionais nas áreas da alimentação escolar, agricultura sustentável, pesca e aquicultura, silvicultura, redução da pobreza e desenvolvimento rural sustentável.

Nesta trajetória cooperativa constam como parceiros por parte da administração brasileira o FNDE, o MAPA, assim como os Ministérios do Meio Ambiente, da Educação, das Relações Exteriores, a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (remanescente do antigo MDA), o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais e, ainda, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Vale ressaltar o papel centralizador da ABC articulando e negociando projetos, apoiando a execução destes por meio da organização de missões e relatórios de acompanhamento e lidando com questões burocráticas, como pagamentos de viagens e diárias, etc⁵⁵(Silva, 2017: 319).

Além do trabalho do FNDE e do CONSEA, cabe destacar a atuação do MDS no processo de partilha de experiências, posto que esse Ministério funcionou como catalisador de informações e práticas dos vários atores envolvidos na proteção social. De Janeiro de 2011 a Maio de 2016, o MDS recebeu 455 delegações de 107 países, dessas delegações, 238 tinham interesse na área de SAN⁵⁶. Um dos elementos apontados pela assessoria internacional do MDS que explica esse grande interesse na área de SAN foi o fato da Secretaria de Segurança Alimentar do Ministério ter uma agenda internacional própria, em função do perfil dos coordenadores e da sua forte articulação com o CONSEA, que também tem a sua própria agenda internacional.

A maior parte da demanda recebida pelo MDS não está formalizada em projetos e acordos de cooperação. São basicamente demandas de missões técnicas recebidas *ah doc*,

⁵⁵ ABC. Introdução. <http://www.abc.gov.br/SobreABC/Introducao> (Consultado em 24/04/2017).

⁵⁶ Dados do relatório de acompanhamento das missões de visita a Brasília citado durante entrevista com o Chefe Substituto da Assessoria Internacional do MDS em 11/08/2016.

em geral, muitas delas facilitadas por agências da ONU sediadas em Brasília, nomeadamente FAO e PMA. Para organizar a demanda por missões técnicas, o MDS vem realizando desde 2012 o “Seminário Internacional Políticas Sociais para o Desenvolvimento”, tendo sido realizadas onze edições até maio de 2016. Nos casos em que o seminário é voltado para SAN, as políticas e o sistema de governança brasileiros são apresentados.

No seminário realizado em maio de 2016, último antes do afastamento da Presidenta Dilma Rousseff, após a votação do início do processo de *impeachment*, foram abordadas a Política de Alimentação Escolar, em parceria com o FNDE, o PAA, Programa de Cisternas e um pouco o que o MDS vislumbra para sua agenda futura, destacando-se os temas do combater à má nutrição e à obesidade, o estímulo à alimentação saudável e aos sistemas agroecológicos sustentáveis (MDS, 2016). Nesse sentido, em instâncias multilaterais o Brasil tem sido um líder, principalmente no tema na alimentação saudável, tendo atuado como protagonista na aprovação da Década da Nutrição da FAO, propondo a resolução⁵⁷.

Além dos seminários que são a principal iniciativa do MDS, em 2013, foi criada a iniciativa “Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza”, em inglês *World Without Poverty*⁵⁸ em parceria com o Banco Mundial, com o PNUD e com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com o objetivo de documentar o que o Brasil está fazendo na área social e compartilhar por meio de publicações com viés prático de como implementar políticas, traduzidas para idiomas estrangeiros. Inicialmente, as publicações estavam focadas nas temáticas da transferência de renda e de Cadastro Único⁵⁹, e começaram a ser produzidos materiais sobre SAN em 2016.

Vale ressaltar que a tecnologia social relativa ao Cadastro Único é essencial para a identificação dos beneficiários dos programas sociais, sendo um valioso instrumento de gestão pública, cujo funcionamento é partilhado na troca de experiência da cooperação Sul-Sul. Além do Cadastro Único, uma significativa experiência partilhada na cooperação Sul-Sul é a identificação da agricultura familiar para a caracterização dos beneficiários das políticas sociais, incluindo as de acesso ao crédito. O exercício técnico-político de

⁵⁷ Comentários feitos durante a entrevista com o Chefe Substituto da Assessoria Internacional do MDS em 11/08/2016.

⁵⁸ *World Without Poverty - Brazil's Learning Initiative*. <https://www.wwp.org.br/en> (Consultado em 07.10.2016).

⁵⁹ Cadastro Único. <http://www.caixa.gov.br/cadastros/cadastro-unico/Paginas/default.aspx> (Consultado em 08.01.2017).

caracterização da agricultura familiar foi desenvolvido no MERCOSUL na CPLP, como veremos adiante.

Em termos de projetos de cooperação, o MDS, assim como o MDA e o FNDE tem uma iniciativa que abrange eventos e formações para nove países da América Latina com foco na União das Nações Sul-americanas (UNASOL) e no Mercado Comum e Comunidade do Caribe, tendo como um de seus objetivos fortalecer o sistema e a governança de SAN nesses países com um olhar voltado para a sociedade civil e para a participação social. A maior parte das delegações recebidas pelo MDS vêm da América Latina (48%), seguidas pela África (34%)⁶⁰. Em termos de projetos com a África, o MDS apenas participou pontualmente enviando uma técnica em missão do PAA, estando o projeto de apoio à CPLP sob tutela da antiga CGFome.

As delegações africanas têm demonstrado marcado interesse na Política de Alimentação Escolar. De acordo com informações da Assessoria Internacional do MDS, sempre surgem muitas perguntas sobre o tema e sobre o PNAE, além de questões sobre estruturas de governança, sobre a própria estrutura do CONSEA e sobre participação social e como o Estado responde a essas demandas. Tendo em conta a complexidade dos programas brasileiros e a falta de estrutura nos países parceiros, a alimentação escolar ganha destaque em termos de projetos de cooperação porque apresenta alguma facilidade de delimitação de público, por exemplo, além de contar com apoio de agências multimatérias.

Nesse enquadramento, figura como deficiência da cooperação brasileira a avaliação dos impactos pontuais e duradouros dos seus projetos de cooperação, por falta de recursos financeiros e humanos e mesmo de metodologias com indicadores para a avaliação da eficácia das ações implantadas. Atualmente, a avaliação executada diz respeito estritamente à execução das atividades previstas no projeto⁶¹. Portanto, ao ter em conta essas limitações, é difícil para o governo brasileiro aferir a influência de sua cooperação na prática.

Ao ter em conta este quadro geral da cooperação, os atores internos do Brasil encontraram oportunidade de projetar suas ideias e interesses na esfera internacional, contando com o apoio de suas assessorias internacionais e representantes que prestam consultorias especializadas. Tal atuação pode se justificar no caso das políticas de SAN

⁶⁰ Dados mencionados durante entrevista em 11/08/2016.

⁶¹ Comentários feitos durante a entrevista com o Chefe Substituto da Assessoria Internacional do MDS em 11/08/2016.

pela própria inclusão da cooperação internacional como objetivo da Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional, mas também pela tentativa de abertura de espaço para investimentos no exterior por meio do estreitamento dos laços com governos estrangeiros.

No caso das agências internacionais, o envolvimento com a cooperação Sul-Sul desponta em uma época em que os BRICS, então chamados países emergentes, colocaram propostas de partilha de experiência e passaram a contribuir com recursos por meio de fundos ou com o custeio de missões de especialistas. Desse modo, se explica a cooperação triangular com organismos, à qual também se alinhou a colaboração com agências de cooperação internacional de países do Norte como a USAID e o DFID e o financiamento de alguns projetos pela União Europeia.

Em concordância com essa observação sobre a cooperação trilateral, Leite, Pomeroy e Suyama (2015) afirmam que os desenvolvimentos da cooperação Sul-Sul brasileira a partir do governo Lula foram resultado da liderança presidencial acompanhada de uma crescente mobilização doméstica, de mudanças na economia política global e da priorização da cooperação Sul-Sul por doadores tradicionais. Todos esses aspectos propiciaram a formação de uma rede de transferência de políticas. Segundo as autoras, o Brasil tornou-se uma referência para os doadores tradicionais devido à trajetória de política interna e pela identificação com valores liberais. Assim, a cooperação trilateral corresponde a uma forma dos doadores tradicionais recuperarem confiança e prestígio junto aos beneficiários (Leite, Pomeroy e Suyama, 2015: 1447).

Elucidada a construção e os princípios norteadores das políticas de SAN no Brasil, bem como a transposição das questões de SAN para a agenda de Política Externa, em capítulos seguintes será analisado o processo da cooperação entre o Brasil e seus parceiros na CPLP, representado pelos seus variados agentes, de modo a captar em que medida a ação do Brasil como “promotor do desenvolvimento” se faz observável no espaço da Comunidade.

A análise terá como foco a influência de aspectos das políticas de SAN do Brasil como a participação social, a intersetorialidade e o desenvolvimento de uma agricultura sensível à nutrição e será embasada não apenas nas informações e percepções de agentes da cooperação brasileira, mas também nas ações e percepções de consultores da FAO, de técnicos dos países receptores, bem como de representantes da sociedade civil dos países da CPLP e de pesquisadores acerca de emulação da experiência brasileira por meio de projetos de cooperação e de iniciativas conjuntas no âmbito da CPLP. Conforme colocado na seção metodológica, além das entrevistas, foi realizada análise documental.

Contudo, antes de aprofundar as questões empíricas desta tese, os próximos capítulos tratarão das questões teóricas acerca do papel do Brasil como promotor do desenvolvimento e da cooperação como instrumento de Política Externa. Para tanto, traremos a abordagem da Teoria dos Papéis como instrumento para análise de Política Externa e como a cooperação Sul-Sul se enquadra na estratégia de inserção internacional do Brasil. Posteriormente, serão detalhadas as relações da cooperação brasileira com o processo de transferência de políticas e as questões relativas às redes de transferência de políticas.

Capítulo II – Teoria dos Papéis no estudo da política internacional e da política externa: elementos para análise da projeção internacional

Neste capítulo, apresentaremos a Teoria dos Papéis, explorando o seu potencial como ponte entre a estrutura sistêmica e a agência estatal, assim como entre conceitos originários das Teorias das Relações Internacionais e da Análise de Política Externa. O objetivo de estabelecer essas relações é propiciar uma abordagem da estratégia de inserção e projeção internacional do Brasil que tenha como foco o uso da identidade e da projeção de valores para a aquisição de *status* no sistema internacional. Tal exercício teórico tem como proposta elucidar como a cooperação para o desenvolvimento está ligada a práticas e discursos relativos a uma estratégia de aquisição de *status*.

Como a Teoria dos Papéis emprega uma adaptação de conceitos trabalhados na Psicologia Social de cariz interacionista à análise da formulação e da prática da Política Externa, antes de identificar as questões colocadas por autores que trabalham com esta teoria, discutiremos sobre como tradicionais autores das Relações Internacionais, tais como Wendt (1987, 1992, 1999)⁶², em especial a partir do conceito de estrutura de identidade e interesse (Construtivismo Estrutural), e Nye (2001), com conceito de *soft power* (Institucionalismo), referiram-se de forma específica ao conceito de papel. Em seguida, abordaremos como a Teoria dos Papéis busca tratar questões sistêmicas e da política externa de forma integrada.

Ao considerar que essas teorias abordam as relações de poder, os interesses e as identidades no contexto da interação entre os Estados, compreendendo aspectos ideacionais que orientam estratégias, o objetivo dessa articulação é explorar a relação entre agência e estrutura interligando os níveis de análise. Tal articulação justifica-se porque a análise da estratégia de inserção e projeção do Brasil no sistema internacional e no Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (SCID), especificamente, relaciona-se tanto com o nível da unidade, ou seja, como o Brasil desenvolveu suas políticas sociais e como transplantou as temáticas sociais para sua Política Externa, como a percepção de sua posição e missão no sistema internacional de forma mais ampla.

⁶² Apesar das divergências com os estudos de Política Externa, Wendt é referenciado pelos analistas que empregam a Teoria dos Papéis, pois muitos deles partem de uma perspectiva construtivista e/ou interacionista.

Devido ao Construtivismo ser a meta-teoria que orienta nossa análise, iniciaremos com seu enquadramento na Teoria das Relações Internacionais, passando pela abordagem dos conceitos de estrutura, poder, identidades e interesses de acordo com a perspectiva do Construtivismo Estrutural de Wendt. Em seguida, abordaremos o conceito de *soft power*, desenvolvido na tradição institucionalista por Nye, de modo a relacioná-lo com o arcabouço construtivista.

Posteriormente, será abordada a temática do Estado como ator à luz do Interacionismo Simbólico, momento em que serão tratadas as diferenças entre as abordagens do Estado como ator unitário e como ator que reflete a influência de diversos interesses internos. Por fim, será apresentada a Teoria dos Papéis e seus conceitos-chave. A partir dessas exposições é possível explicitar como esta teoria pode servir como ponte entre as teorias das Relações Internacionais e a análise de Política Externa, proporcionando também uma abordagem transversal aos níveis de análise sistêmico, da agência estatal e mesmo da agência individual⁶³.

2.1 - O Construtivismo e a teoria das Relações Internacionais

O Construtivismo Social é um ramo da Teoria Sociológica que serviu de base para a formação de uma gama de princípios “guarda-chuva” para o estudo das Relações Internacionais. Como meta-teoria, o Construtivismo, em suas várias ramificações, foi utilizado por autores das Relações Internacionais e da Psicologia Social para a exploração de diversos fenômenos sociais. Um dos grandes debates dessa corrente teórica é a relação entre agência e estrutura. Nesse enquadramento, a aplicação de elementos do Interacionismo Simbólico também trouxe colaborações ao debate. Devido a sua plasticidade e abrangência conceitual, o Construtivismo foi escolhida para tratar de conceitos fundamentais para nossa análise, como as identidades, os papéis e mesmo, as estratégias e poder, especialmente o *soft power*, conceito tradicionalmente atrelado à corrente institucionalista.

⁶³ Como a Política Externa das últimas décadas, especialmente nos governos de Fernando Henrique e Lula da Silva, a diplomacia presidencial teve um grande papel, apresentando declínio no primeiro governo de Dilma Rousseff, a articulação do Construtivismo com a Teoria dos Papéis oferece elementos para análise também do nível individual, o qual será utilizado para observar a atuação do Brasil em termos de protagonismo no cenário internacional e a oscilação desse protagonismo com as mudanças presidenciais.

Fundamental para a constituição do pensamento construtivista na Teoria Sociológica foi o trabalho de Peter Berger e Thomas Luckmann (1966) “*A Construção Social da Realidade: Tratado da Sociologia do Conhecimento*”. Nesse trabalho, os autores analisaram a construção social da realidade a partir da consolidação de significados que são criados e recriados em um processo contínuo pelas interações cotidianas. A partir desse processo, padrões de comportamento, símbolos e valores cristalizam-se e são reconhecidos como uma realidade objetiva.

Assim, o pensamento construtivista baseia-se na ideia de que as estruturas da realidade são socialmente construídas por meio das interações e do processo intersubjetivo que as interações desencadeiam. Por conseguinte, essa corrente enfatiza que as interações humanas são moldadas por ideias que estão acima do patamar individual e que são compartilhadas por uma coletividade. Essas ideias compõem as crenças que são compartilhadas de forma intersubjetiva e, por sua vez, moldam os interesses e as expectativas dos atores.

Especialmente na última década, muitas teorias que abordam a política internacional como socialmente construída, a Teoria Crítica, o Pós-modernismo, o Interacionismo Simbólico, a Teoria da Estruturação, o Institucionalismo Histórico e o Sociológico, têm embasado diferentes estudos e difundido as premissas construtivistas nessa disciplina, as quais consistem no argumento de que as estruturas da associação humana são determinadas primordialmente por ideias compartilhadas, mais que por forças materiais e que as identidades e interesses dos atores são construídos por essas ideias compartilhadas e não são dadas por natureza⁶⁴ (Wendt, 1999: 1)

Essa teoria social de base ontológica alicerçada em elementos ideacionais e coletivistas apresenta várias vertentes, nas quais é praticamente consensual que a interpretação tem um papel central, tendo em vista o reconhecimento de que o investigador é um agente social influenciado por seus valores e crenças. Entretanto, podemos diferenciar duas principais correntes dentro do Construtivismo: a pós-moderna e a moderna.

Na corrente pós-moderna, a necessidade de encontrar um ponto válido de verificação das análises e do conhecimento adquirido é rejeitada, pois a interpretação é o foco. Essa linha, por um lado, traz colaborações para uma construção crítica do

⁶⁴ De acordo com Wendt (199:1), a primeira premissa representa uma abordagem idealista e a segunda é de natureza holística ou estruturalista, pois enfatiza a força das estruturas sociais emergentes que se opõem à visão individualista.

conhecimento, mas, por outro lado, não facilita a validação e o acúmulo de conhecimento verificável em uma dada área. Em contrapartida, os construtivistas modernos, assumem que o mundo é sempre interpretado, mas que algumas interpretações têm maior poder lógico e persuasivo que outras, especialmente quando apresentam evidências empíricas sistematizadas (Finnemore; Sikkink, 2001: 395).

Para construtivistas da vertente moderna, como Wendt (1999) e Adler (1999), em termos epistemológicos, o Construtivismo situa-se como uma teoria intermédia entre o racionalismo e as teorias interpretativistas relativistas. Em termos ontológicos e epistemológicos, sobre a realidade das ideias, esses autores enquadram o Construtivismo em uma perspectiva mediativista que tem como base o realismo ontológico.

Como exemplo, vemos que a via média de Wendt é uma combinação do idealismo e holismo com as premissas científicas do positivismo. O autor assume que, sendo o Estado e o sistema internacional dotados de estruturas reais, é possível analisá-los a partir de um realismo científico, o qual destaca que o mundo existe independente dos seres humanos individualmente. Dessa forma, Wendt considera-se um realista ao assumir que a estrutura do sistema internacional pode ser examinada em profundidade, não a enquadrando nem como uma abstração inobservável, como dizem os empiristas, nem como um discurso que molda totalmente a realidade, como dizem os pós-modernos (Wendt, 1999: 47).

De acordo com essa perspectiva, a realidade é afetada pelo conhecimento e pelos fatos sociais. Ou seja, a realidade emerge a partir da atribuição de funções a objetos físicos. Adler (1999) exemplifica essa questão ao explorar o conceito de norma, pois as normas podem ser compreendidas como sendo entendimentos coletivos que ajudam a constituir a realidade por atuarem sobre objetos físicos. A partir desse entendimento, considera-se que os atores políticos agem de acordo com identidades e interesses que são construídos por significados, pressupostos e interpretações coletivas (Adler, 1999: 208-209). Segundo os construtivistas, esse fenômeno ocorre porque as ideias têm características estruturais:

(...) as ideias – entendidas mais genericamente como conhecimento coletivo institucionalizado em práticas – são o meio e o propulsor da ação social; definem os limites do que é cognitivamente possível ou impossível para os indivíduos. Simultaneamente, práticas baseadas em conhecimento são o resultado de indivíduos que interagem e que agem propositadamente com base em suas ideias, crenças, julgamentos interpretações pessoais. (Adler, 1999: 210).

Central para o pensamento construtivista é o conceito de intersubjetividade. A partir da noção de intersubjetividade, considera-se que existe um conhecimento socialmente partilhado que possui um carácter estrutural, o qual pode limitar ou capacitar os atores de acordo com o significado que conferem a suas ações. Segundo os construtivistas, esse fenómeno ocorre justamente devido ao carácter estrutural das ideias.

A base sociológica do Construtivismo Estrutural relaciona-se com a Teoria da Estruturação sintetizada e difundida por Anthony Giddens. De acordo com a Teoria da Estruturação, ao mesmo tempo que se reconhece a estrutura, é reconhecido também que os indivíduos têm propósitos e intenções e os expõem por meio da comunicação. Portanto, a comunicação é o vetor que faz com que os indivíduos partilhem ideias, crenças e valores que podem tanto manter quanto modificar a realidade. Dessa forma, as estruturas são um meio e um resultado da reprodução das práticas. Ao considerarmos as bases epistemológicas e os pressupostos do Construtivismo Social, pode-se considerar que essa abordagem busca compreender as instituições sociais e sua mudança a partir da interação entre agência e estrutura (Adler, 199: 211-212).

Wendt argumenta que a Teoria da Estruturação, a qual considera que a agência e a estrutura são mutualmente constituídas, pode ser uma alternativa para o enriquecimento da teoria das Relações internacionais na medida em que fornece bases diferenciadas, não só para a análise do comportamento dos Estados, mas também para a análise da constituição dos interesses desses atores, não a partir de uma estrutura fixa proveniente de uma natureza humana imutável, mas sim, a partir de uma estrutura dual de interações que reflete um conhecimento socialmente construído e partilhado (Wendt: 1987: 361).

2.2 - Estrutura, poder, identidades e interesses na perspectiva do Construtivismo Estrutural

Nas Relações Internacionais, Wendt foi um grande difusor do pensamento construtivista. O autor desenvolveu uma versão moderada do Construtivismo, que se baseia especialmente no Estruturalismo e no Interacionismo Simbólico. Wendt foca sua análise no sistema internacional em detrimento do processo de tomada de decisão e das

estruturas domésticas⁶⁵. Seus principais argumentos fundamentam-se em uma crítica ao Neorealismo Estrutural de Waltz e às abordagens materialista e individualista do sistema internacional. Também encarando o Estado como agente, assim como Watz, Wendt argumenta que o sistema internacional não é imutável, pois é constituído pela distribuição de ideias que embasam as relações entre os Estados, sendo, portanto, tanto variável dependente, como variável independente em um processo co-constitutivo.

No primeiro caso - sistema internacional como variável dependente - o estudo tem como objeto a explicação de padrões de comportamento dos Estados no nível do agregado ou da população. No segundo caso, quando o sistema internacional é a variável independente, a ênfase está no poder causal da estrutura do sistema para explicar o comportamento dos Estados. (Wendt, 1999: 11).

As teorias sistêmicas diferenciam-se especialmente no que concerne a conceitualização da estrutura. Wendt conceitualiza a estrutura com base em uma visão social, sustentada no conhecimento partilhado. Nesse contexto, a vida internacional é determinada pelas crenças e expectativas que os Estados têm em relação uns aos outros. Isso não significa que o poder material e que os interesses não são importantes, mas que o significado e os efeitos que esses elementos têm sobre a ação dos Estados dependem da estrutura social do sistema (Wendt: 1999: 20).

Os estruturalistas idealistas acreditam que um fato fundamental sobre a sociedade é a natureza e a estrutura da consciência social, a qual Wendt chama de distribuição de ideias e do conhecimento. Assim, sendo, a estrutura social é importante em vários sentidos: para a constituição de identidades e interesses, para ajudar atores a encontrarem soluções comuns, para definir expectativas de comportamento, para constituir ameaças, etc.

De acordo com essa perspectiva, a qual enfatiza os efeitos constitutivos das ideias⁶⁶, as estruturas materiais são constituídas, compreendidas e definidas por significados particulares. Por conseguinte, as ideias partilhadas ganham o caráter de realidade objetiva, sendo as estruturas sociais tão reais quanto as materiais. Tal assunção não diminui a importância do poder e do interesse nas relações internacionais, apenas

⁶⁵ Para o nosso trabalho, as fontes domésticas do papel e da identidade do Brasil como promotor do desenvolvimento são essenciais devido à ideia de difusão da experiência doméstica. Mesmo assim, o Construtivismo Estrutural torna-se relevante na medida em que os valores e interesses do Brasil ao exportar esses modelos revelam aspirações no sistema internacional e no subsistema da cooperação.

⁶⁶ Wendt chama a atenção de que o idealismo como teoria social não deve ser confundidos com o idealismo das Relações Internacionais.

chama atenção que os efeitos e significados desses elementos dependem das ideias dos atores (Wendt, 1999: 24).

Segundo Wendt, qualquer sistema social é composto por três elementos: as condições materiais, os interesses e as ideias. Esses elementos estão intimamente relacionados, mas precisam ser diferenciados. Por isso, em termos analíticos, pode-se dizer que existem três estruturas. Além dessas dimensões, Wendt propõe que podem ser identificados dois níveis, sendo estes a micro-estrutura e macro-estrutura.

A primeira, refere-se às interações entre as unidades do sistema, enquadramento que constitui parte de um sistema. Nesse sentido, os Estados interagem quando tomam em consideração um ao outro ao fazer suas escolhas. Eles podem interagir por meio das consequências não intencionais causadas pelas condições do ambiente, mas também pela negociação direta e intencional. Nesses dois casos, porém, esses tipos de interação são estruturados “pela configuração de desejos, crenças, estratégias e capacidades entre as várias partes”. Assim, sendo, o resultado dessa interação não pode ser reduzido ao nível da unidade (Wendt, 1999: 148).

O nível da marco-estrutura considera os mecanismos que operam ao nível da população de Estados, sem restringir partes, o que nos leva a identificar regularidades ao longo do sistema. Nessa perspectiva, a marco-estrutura não pode ser reduzida às micro-estruturas, mas também não é totalmente independente delas, possui uma relação de superveniência, ou seja, há uma relação não causal e não redutiva de dependência ontológica de uma classe de fatos a outra⁶⁷. A macro-estrutura, tem uma certa autonomia e implica certas tendências. Posto isso, Wendt argumenta que a micro-estrutura proporciona explicações ligadas à política externa e a macro estrutura às questões de política internacional (Wendt, 1999: 150-157).

De acordo com a perspectiva idealista e holística, a agência e a estrutura têm uma relação co-constitutiva, ou seja, a estrutura não é apenas um elemento que constrange os agentes, ela também têm efeitos sobre as propriedades desses atores (Wendt, 1999: 26). A partir da lógica da co-costituição, os construtivistas, em vez de tomarem as identidades e os interesses como dados, perguntam-se de onde vêm esses elementos e como eles foram socialmente constituídos. Segundo Wendt (1999: 39-41), a Teoria Realista, ao tratar dos interesses e das identidades como elementos preconcebidos devido à natureza egoística

⁶⁷ Wendt busca esse conceito em trabalhos da filosofia como Currie, Gregory. 1984. Individualism and Global Supervenience. *British Journal for the Philosophy of Science*. 35: 345-358 e Horgan, Terence. 1993. From Supervenience to superdupervenience. *Mind*, 102: 555-586.

dos Estados, na verdade, está se referindo à distribuição de ideias no sistema internacional, pois as condições de intersubjetividade constituem o poder material e o interesse. Enquanto isso, os neoliberais encaram as ideias como variáveis intervenientes capazes de influenciar a ação dos Estados, tidos também como atores racionais egoístas que buscam maximizar seus benefícios.

Assim como o conteúdo dos interesses, o significado do poder também é largamente definido pelas ideias. Segundo os realistas, o poder é constituído por forças brutas materiais. Em contrapartida, idealistas defendem que o poder é constituído por ideias enquadradas em contextos culturais. Entretanto, é ressaltado que essas ideias não são constituídas no vácuo e estão embasadas também em aspetos materiais da realidade física, tais quais a distribuição de recursos naturais, a geografia, a composição das capacidades materiais (questões tecnológicas) e a distribuição dessas capacidades entre os atores. Por conseguinte, os fatores materiais estão em interação com os fatores ideacionais.

Nesse enquadramento, o sistema internacional é constituído por uma estrutura de ideias que determina os interesses e as relações de poder. Portanto, é fundamental identificar uma cultura no nível do sistema, pois a cultura é constituída por ideias partilhadas que fundamentam normas, instituições, sistema de tratados, etc. Sendo assim, a cultura abarca as ideias que constituem o significado da distribuição do poder, orientando tanto a percepção dos Estados sobre essa distribuição de poder, como a constituição de suas identidades e interesses. Wendt argumenta que a cultura tem efeitos de uma profecia auto-cumprida, pois os atores guiam suas ações pelas crenças que têm acerca do ambiente e dos outros atores com base em ideias partilhadas que orientam expectativas (Wendt, 1999: 104-110).

Autor da célebre frase “Anarquia é o que os Estados fazem dela”, Wendt construiu um argumento que explica o sistema anárquico como fruto de um processo da construção que advém de práticas criadoras de estruturas identitárias capazes de se reproduzirem, pois, por sua vez, têm efeitos sobre os atores. Esse argumento tem como alicerce a ideia de que o significado coletivo constitui a estrutura, e que esse significado advém de um processo de interação que configura identidades. Neste processo de formação da estrutura, as identidades são a base dos interesses. Em suma, a formação dessa estrutura

ocorre em um processo intersubjetivo, no qual as práticas interativas formam a identidade e delas se formam os interesses (Wendt, 1992: 395-396)⁶⁸.

Nesse cenário, é reconhecido que as forças materiais constroem as formas sociais, mas o argumento principal é que a distribuição dos interesses ajuda a constituir o significado do poder. Ou seja, o significado do poder e o conteúdo dos interesses são largamente dados em função das ideias. Nesse sentido, o poder é constituído por ideias e contextos culturais. Não se pode ignorar que os Estados agem de acordo com seus interesses egoísticos, pois a cultura que embasa esses interesses cristalizou-se na estrutura do sistema internacional, fazendo com que os Estados reproduzam certos comportamentos, fundamentando-se nas expectativas do comportamento dos outros Estados. Por esses motivos, Wendt ressalta que a Teoria Realista, assim como a Teoria do Jogos gozam de grande poder explicativo no que se refere ao comportamento dos Estados.

Entretanto, o autor ressalva que a segurança, como principal interesse nacional, não é um fato intrínseco à natureza do Estado, posto que interesses, comparados por Wendt aos desejos, são formados por crenças geradas a partir de um processo cognitivo que envolve a socialização. Nesse processo, o interesse/desejo possui uma base deliberativa que consiste em um contestado processo de deliberação, persuasão e enquadramento de questões que ocorrem em um contexto de estruturas domésticas e sistêmicas. Nesse cenário, “interesses são crenças sobre como satisfazer necessidades”, Por sua vez, as necessidades são os requisitos funcionais necessários à reprodução de um dado agente - os chamados interesses objetivos – que podem ser de natureza identitária ou material (Wendt, 1999: 116-130).

O interesse nacional tem sido evocado como o motor para as ações dos Estados e a literatura de matriz realista debruçou-se amplamente sobre esta temática. Morgenthau, um dos principais teóricos fundadores dessa corrente, categoriza os interesses nacionais em primários, secundários, permanentes, variáveis, gerais e específicos. Os primários estão intrinsecamente ligados à segurança e à autonomia. Tais interesses correspondem à

⁶⁸ A partir desta perspectiva, o autor diferencia três culturas da anarquia que podem compor a estrutura social do sistema internacional quando desenvolvidas de forma predominante: a Hobesiana, a Lockana e a Kantiana. Cada uma destas culturas, baseia-se em uma ideia acerca das expectativas que os Estados têm sobre o comportamento do outro. Nesse caso, a cultura de natureza Hobesiana baseia-se na noção do outro como ameaça, a Lockana, no outro como rival e a Kantiana, por sua vez, é fundamentada pelas relações de amizade. Sendo assim, as mudanças ocorridas no Sistema Internacional referem-se às mudanças relativas a essas culturas sistêmicas (Wendt, 1999: 246-306).

proteção da identidade física, política e cultural da nação, sendo, portanto, essenciais e comuns a todos os Estados (Morgenthau, 1958: 50)⁶⁹. Esses interesses seriam os intrínsecos ao Estado, ou seja, seriam pré-sociais referentes aos requisitos de reprodução ou segurança do complexo Estado-sociedade.

Holsti (1992: 82-83), ao tratar da política pterna, sem desconsiderar que esta é influenciada por questões sistêmicas, como a distribuição estrutural de poder, regras e hábitos, identifica quatro objetivos que são comuns a todos os Estados contemporâneos: segurança, autonomia, bem-estar, *status*/prestígio. Wendt (1999: 233-238) acrescenta a autoestima coletiva aos interesses nacionais listados por George e Keohane (1980) - sobrevivência física, autonomia e bem-estar econômico.

Segundo Wendt, enquanto os três primeiros estão mais voltados para questões internas, o que não os isola das relações sistêmicas, o quarto interesse corresponde à necessidade de um grupo de se sentir bem sobre si mesmo pela conquista de respeito e *status*. Wendt, concorda que esses interesses são, de certa forma, pré-sociais, porém, até o conteúdo desses interesses seria afetado pelas identidades dos Estados.

O interesse pela auto-estima coletiva liga-se à formação das identidades coletivas. A identidade coletiva toma a relação entre o *self* e o Outro até a identificação. A identificação, por sua vez, é um processo cognitivo que no qual a distinção entre *self* e outro se torna nebulosa até ao limite da transcendência. Raramente a identificação coletiva é total, sendo mais tópica e capaz de criar círculos concêntricos de identificação grupal (Wendt, 1999 apud Lasswell, 1972; Linklater, 1990), ao mesmo tempo que implica a expansão da fronteira do *self* para incluir os outros. Posto isso, Wendt alega que o auto-interesse não é o único tipo de interesse que um Estado pode ter.

Perante esses interesses, os Estados assumem que precisam empreender ações para assegurar suas identidades e tentam descobrir quais são as ações mais adequadas. Por sua vez, a satisfação dessas necessidades envolve certos objetivos. Nesse contexto, as estratégias correspondem às crenças sobre como alcançar esses objetivos.

Tal noção de estratégia é relevante para este trabalho porque corresponde a uma abordagem ampla que permite a observação de elementos materiais e ideacionais, os quais constituem objetivos da Política Externa Brasileira.

⁶⁹ Para uma síntese dos múltiplos desdobramentos desenvolvidos por Morgenthau acerca do interesse nacional ver Robinson, Thomas. 1961. National Interests. In *James Rosenau. International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*. Nova Iorque: The Free Press of Glencoe, 182-190.

Esses elementos, no caso da ampliação da cooperação Sul-Sul e da atuação do Brasil na CPLP correspondem a elementos identitários que, cada vez mais, buscam explorar o alcance de vantagens materiais, especialmente de natureza econômica para seus membros. Tal estratégia está atrelada a uma linha mestra que se enquadra nos objetivos gerais da Política Externa Brasileira que, por sua vez, relacionam-se com os interesses nacionais e com o lugar que o Brasil pretende ocupar no sistema internacional, ou seja, é uma estratégia para a elevação do *status* do país.

Na relação entre agência e estrutura, que podemos denominar de processo, Wendt enxerga o espaço para a mudança, mesmo reconhecendo que a cultura tende a ser muito estável e difícil de alterar, na medida em que cristaliza-se. Sendo a mudança a exceção e não a regra, Wendt reconhece que as práticas de política externa podem promover transformações.

Wendt trabalha o processo co-constitutivo entre agência e estrutura por via de uma perspectiva interacionista. Na perspectiva do Interacionismo Simbólico, o que está em jogo, além do ajustamento do comportamento e das práticas, é a reprodução dos agentes e de suas identidades e interesses. Os agentes em si mesmos são efeitos constantes das interações, causados e constituídos por elas: “(...) os Estados não estão apenas tentando conseguir o que eles querem, estão também tentando sustentar as concepções de *self* e de Outro que geram essas vontades” (Wendt, 1999: 314).

Nesse processo, a formação de identidades coletivas pode ser um caminho para a mudança estrutural, pois quando um Estado adota um comportamento prosaico, mesmo que por interesses egoísticos, a manutenção desse padrão de comportamento pode empreender mudanças a longo prazo. Essa é uma das hipóteses levantadas por Wendt.

Isso ocorre porque as interações podem fazer emergir novos interesses. Essa mudança estrutural ocorre quando os Estados redefinem quem são e o que querem. Tal definição ocorreria por meio de um mecanismo de avaliação refletida. Por meio da avaliação refletida, os atores tendem a se enxergar como um reflexo da forma como outros significantes os avaliam. Num momento seguinte, essas identidades têm que ser tomadas pelo *self*. Nesse processo, o Estado continua sendo um ator racional, mas a base da racionalidade é o grupo (Wendt, 1999: 336-341)⁷⁰.

⁷⁰ No processo de formação de uma identidade coletiva, Wendt (1999: 343-365) aponta algumas viráveis principais que corroboram para esse fenômeno. As variáveis são interdependência, destino comum, homogeneidade e autolimitação. A primeira variável, interdependência, ocorre quando o resultado de uma interação para cada um depende da escolha do outro. O destino comum se dá se a sobrevivência individual

A reunião dessas condições é muito rara e os Estados resistem à formação de identidades coletivas, preferindo formar círculos concêntricos de identificação. Nesse processo, a formação da confiança é fundamental. Portanto, a cooperação contínua favorece a confiança, porém, um processo discursivo, especialmente quando dirigido por uma liderança marcante, pode forjar confiança antes que exista cooperação de fato (Wendt, 1999: 343).

A partir de uma análise baseada no Estruturalismo, mas também no Interacionismo Simbólico, Wendt afirma que as identidades condicionam certos interesses e que tanto as identidades, quanto os interesse são formados no processo de socialização. Nessa conjuntura, as interações têm efeitos constitutivos sobre as identidades, pois os atores aprendem identidades e interesses a partir de como os outros significantes os tratam. Por conseguinte, as identidades são papéis que são internamente relacionados aos papéis e identidades de outros atores. Ao utilizar as referências do Interacionismo Simbólico, Wendt (1992: 404) faz uma analogia do Estado com um indivíduo possuir de um *self*:

Conceções do eu e de interesse tendem a espelhar as práticas de outros significantes ao longo do tempo. Esse princípio de formação de identidade é capturado pela noção do Interacionismo Simbólico de *looking-glass self*, a qual afirma que o *self* é um reflexo da socialização de um ator. (Wendt, 1992: 404).
[Tradução nossa]

Em contraposição aos argumentos de Wendt acerca dos determinantes sistêmicos da identidade do Estado, para outros autores de matriz construtivista, a identidade é nomeadamente um atributo doméstico emergente de ideologias nacionais que, por sua vez, moldam as percepções e interesses dos Estados (Barnett, 1996; Berger, 1996). Neste trabalho, assumiremos uma perspectiva complementar entre essas duas abordagens, pois

ou bem-estar depende do que acontece com o grupo como um todo. Entretanto, o destino comum só tem efeitos para a identidade coletiva se for uma questão objetiva. A homogeneidade não aprece como variável crucial, mas as semelhanças podem facilitar o processo de aproximação. Por fim, a auto-limitação, que deve ser baseada não apenas na cooperação, mas no respeito às diferenças, faz os Estados observarem o comportamento interno e externo dos aliados, de modo a observar se eles, de fato, irão limitar-se e respeitar as regras acordadas. No caso da CPLP, é possível notar que a necessidade de sustentar um discurso identitário para legitimar a cooperação e os benefícios que ela traz para os seus membros é muito forte. A relação de interdependência e a noção de destino comum não é premente, mesmo assim, a identidade cultural é colocada com um elemento de solidariedade, a qual envolve ideia de ganhos materiais e imateriais para os Estados-membros.

as características do Brasil como promotor do desenvolvimento se relacionam tanto com determinantes domésticas quanto sistêmicas.

No tópico seguinte, trataremos o conceito de *soft power*, de modo a aproximá-lo de uma perspectiva construtivista e mesmo internacionalista, posto que tal conceito originalmente vindo da corrente institucionalista traz relevantes elementos sobre o papel das ideias para as relações de poder e para a constituição dos interesses. Do mesmo modo, a composição do poder de atração considera fortemente o contexto material e ideacional em que um Estado desenvolve sua estratégia, podendo ser o poder de atração parte de uma estratégia para a aquisição de *status*. Portanto, este conceito também traz visões sobre como um Estado projeta-se encarnando um determinado papel, ou conjunto de papéis.

2.3 - Estratégia, capacidade, poder e papéis – Aproximações do conceito de *soft power* a uma abordagem construtivista

Os institucionalistas reconhecem o peso das ideias como variáveis intervenientes que influenciam a ação dos Estados, porém, geralmente não têm como foco as relações co-constitutivas que elas têm sobre o sistema internacional e sobre os atores. Uma das questões centrais para o Institucionalismo é o impacto que as instituições têm sobre o comportamento dos Estados no sentido do cálculo racional que estes empreendem quando estão em um enquadramento de ação coletiva, de cooperação e negociação. Tal cálculo é possível pois os padrões comportamentais que as instituições proporcionam diminuem os custos de transação e auxiliam o cálculo racional na medida em que dirigem expectativas.

O conceito de *soft power* desenvolvido por Nye (1990; 2004; 2011), tradicionalmente atrelado ao Institucionalismo Neoliberal, aproxima-se a uma perspectiva construtivista ao enfatizar o peso das ideias e dos valores na formação dos interesses dos Estados, os quais estão ligados à forma de como esses atores se comportam em relações de poder. Como vimos, segundo Wendt (1995: 135), a distribuição do poder na política internacional é constituída, em importante medida, pela distribuição dos interesses e que, por sua vez, o conteúdo desses interesses são constituídos em larga medida por ideias.

Ao considerar o peso das ideias e as questões identitárias a elas atreladas sobre os interesses e as relações de poder, Nye aproxima-se da perspectiva de Wendt. Segundo Nye (2004), o *soft power* é o poder de atração que um país pode alcançar por meio de

recursos geralmente intangíveis como sua cultura, valores políticos e política externa. O cerne do poder de atração é fazer com que os outros sintam-se atraídos pelos valores e ideias vistos como legítimos e benéficos. Nesse sentido, aqueles com poder de atração seriam capazes de fazer com que os outros quisessem o mesmo que os primeiros desejariam.

Nessa perspectiva, os Estados são vistos como auto-interessados. Entretanto, é assumido que os Estados podem chegar à comunhão de ideias e valores que aproximam os seus interesses. Nesse enquadramento, as identidades dos Estados, assim como os papéis que eles desempenham⁷¹, são fundamentais para atrair outros Estados, aproximando seus interesses e proporcionando resultados desejados.

O conceito de *soft power* foi desenvolvido por Nye para tratar do poder dos Estados Unidos em contexto de expansão da democracia e do liberalismo econômico, cenário no qual o uso da força militar envolve altos custos políticos. Nesse contexto, também outros recursos, como o poder econômico e a tecnologia em seus variados domínios tornaram-se altamente relevantes em termos de projeção de poder. No entanto, o autor alerta que é o contexto que determina o sucesso de estratégias de poder, inclusive do *soft power*, e não o conteúdo dos valores e das ideias por si só.

Nye (1990; 2004; 2011) elabora sobre a transição da ordem bipolar, com o fim da Guerra Fria, para uma ordem inicialmente unipolar, mas que apresenta novas características de difusão do poder em variadas dimensões. Nesse contexto, a recuperação da Europa e do Japão após a Segunda Guerra, o alavancar de economias emergentes, especialmente a Chinesa, e o surgimento de inúmeros atores transnacionais a influenciar as relações no sistema internacional fizeram com que os estudiosos levantassem novas questões acerca de como o poder pode ser exercido no contexto da pulsante globalização e emergência da sociedade de informação marcada pela interdependência complexa.

Alguns falam do declínio dos Estados Unidos como potência hegemônica, outros, como Nye, afirmam que a complexidade para a qual evolui o sistema exige que os Estados Unidos, assim como outros Estados, a partir de suas possibilidades, identifiquem estratégias coerentes com o cenário atual de globalização. Tal cenário é marcado por uma grande interdependência, especialmente econômica entre os Estados, bem como por uma intensa relação entre as sociedades. Keohane (2004) caracteriza a globalização como um fenômeno marcado por um eminente crescimento do globalismo, definível como um

⁷¹ Mais adiante tratamos das aproximações e diferenças dos conceitos de identidade e de papel e a relação destes com o conceito de *status*, principalmente no capítulo seguinte.

estado de interdependência que envolve redes de conexões múltiplas, as quais se dão no nível multicontinental, não apenas regional.

Nesse cenário de múltiplas interações, é central a ideia de custos e efeitos recíprocos. Assim sentido, Keohane (2004) destaca que existem várias vertentes do globalismo, tais como o econômico, o militar, o ambiental, o social e o cultural, que envolvem o fluxo de elementos atinentes a cada uma dessas esferas. Esses fluxos podem influenciar-se mutuamente favorecendo a geração de relações de interdependência, por exemplo, as vertentes social e cultural do globalismo têm grande influência sobre as outras esferas.

Em muito devido aos avanços tecnológicos, especialmente em termos de comunicação e transporte, a globalização atual aprofundou-se de forma vertiginosa, favorecendo o aumento e o adensamento das redes relacionais, o aumento da velocidade institucional (ênfase na rapidez da comunicação entre redes institucionais) e da participação transnacional. Nesse cenário, as relações sistêmicas entre as redes tornaram-se importantes, tendo, por vezes, efeitos indesejados e incontroláveis. Outros fenômenos observáveis são a tendência para a expansão do isomorfismo institucional e para que vários atores não-estatais transnacionais pleiteiem participação política (Keohane, 2004).

Assim sendo, Nye (2011) argumenta que o atual momento de transformação que envolve, entre outras características, a ascensão econômica dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e, mais recentemente, África do Sul), bem como os desafios que atores transnacionais, como as redes terroristas, fazem com que a complexidade do sistema aumente e que o domínio americano diminua, pois são grandes as condições que esse país tende a não controlar no nível do sistema.

Nesse enquadramento plural, Nye concebe o poder como um jogo de xadrez tridimensional em que no topo está o poder militar, que permanece concentrado nas mãos americanas (unipolar), no centro está o poder econômico, que possui uma distribuição entre os países detentores das maiores economias: Estados Unidos, União Europeia, China, Japão (multipolar), e na base encontra-se um tipo de poder bastante difuso que é distribuído entre os atores transnacionais que podem ser de atividade financeira, social e até mesmo criminoso.

Nye propõe, portanto, que é a partir de uma estratégia que alinhe o *hard* com o *soft power*, que os Estados podem adotar comportamentos coerentes com o exercício do poder que a interdependência coloca, gerando assim, uma estratégia de *smart power*. Nessa perspectiva, o autor ressalta que mesmo recursos atrelados comumente ao *hard*

power, como instrumentos militares e o poder econômico, podem produzir efeitos de *soft power*, dependendo do contexto e do resultado almejado em seu emprego. Sendo assim, seriam necessárias estratégias capazes de converter recursos disponíveis em resultados desejáveis e líderes habilidosos, pois os estilos dos presidentes também são importantes para a condução dessas estratégias. Se esses recursos produzirão os resultados desejados, dependerá, por seu turno, do contexto e dos comportamentos envolvidos nas relações (Nye, 2004: 66; Nye, 2011: 8-9).

A necessidade de cooperação que a interdependência produz faz com que os mais poderosos busquem estratégias em que o poder seja mais próximo de um jogo de soma positiva, ou seja, de “poder com os outros” e não “sobre os outros”. Nesse enquadramento, as alianças, as coalizões e as instituições são fundamentais para a resolução de problemas comuns. Nye cita o exemplo da criação do G-20 em coexistência com o G-8, como uma tentativa de alargamento de participação no campo decisório.

O poder pode ser exercido por meio de estratégias de utilização de recursos materiais e imateriais, englobando questões comportamentais. Consequentemente, Nye enfatiza que concepções comportamentais que envolvam formas de poder, como o comando, o controle das agendas e o estabelecimento de preferências, devem ser combinadas de acordo com o contexto.

Nesse sentido, é ressaltado que, quando um país consegue moldar as preferências iniciais dos outros, o controle direto é muito menos necessário. Portanto, faz-se necessário que os interesses dos outros atores também sejam reconhecidos e avaliados e que sejam estimadas as possibilidades de que o resultado preferido seja alcançado. Essas precauções apontadas por Nye permitem que sejam elaborados planos de ação mais coerentes com a realidade.

Nye (2004: 6-9) enfatiza que a habilidade de estabelecer preferências tende a ser associada a questões intangíveis, tais quais a personalidade atraente dos líderes, cultura, instituições e políticas vistas como legítimas e portadoras de autoridade moral. Portanto, a incorporação de certos valores ao discurso de interesse nacional e às práticas de um país são capazes de gerar um certo “crédito político”.

Nesse caso, o incentivo em colaborar com aquele que exerce poder de atração estaria baseado no dever de apoiar um valor ou ideal reconhecido como legítimo. Nesse processo de identificação, as instituições internacionais também são úteis para a propagação de certos valores e normas. Porém, importa ressaltar que a atração não produz

necessariamente os resultados políticos desejados, ou pelo menos, não os produzem de forma imediata (Nye, 2004: 9).

Nesse enquadramento, Nye (2004: 11) elenca as principais fontes de *soft power*: a cultura, quando atraente aos olhos dos outros, os valores políticos que engendram ações dentro e fora do território estatal e a política externa, quando é encarada como legítima e portadora de autoridade moral. Sendo assim, a cultura, tanto popular, como erudita - esta última mais comumente enfatizada na educação das elites - assim como a coerência entre valores políticos e ações externas e domésticas, podem, em conjunto, influenciar a percepção que governos e cidadãos têm sobre um país.

Devido à natureza difusa do *soft power*, torna-se difícil identificar a sua efetividade. Assim sendo, Nye ressalta que os recursos que podem servir como instrumento de atração não produzem necessariamente os resultados desejados. Isso ocorre por vários motivos. Primeiro, muitos desses recursos não estão sob controle do Estado e sim nas mãos de entidades da sociedade civil, como organizações não-governamentais, empresas, mídia, etc.

Além disso, a cultura popular ou erudita pode ser atraente, mas não se traduzir em apoio político, sendo muito importante a análise da recepção das mensagens pela audiência. Mesmo a diplomacia pública e outras ações de política externa estão sujeitas a não produzir os efeitos desejados devido às diferenças de receptividade das audiências. No caso da diplomacia pública, muitas vezes, é necessária a construção de relações a longo prazo que criem um ambiente apropriado para determinadas políticas, sendo os efeitos dessas ações, geralmente, não imediatamente verificáveis (Nye, 2004: 107).

Por conseguinte, Nye (2004: 17) enfatiza que os governos precisam aproveitar as oportunidades promovidas pela sociedade civil, porém ressalta também que algumas ações da sociedade civil podem mostra-se contrárias às ações governamentais e esse fato, dependendo do contexto, pode ser um elemento de atração ou não. Geralmente, quando as sociedades já experimentam a comunhão de certos valores e práticas, o processo de atração torna-se facilitado.

No cenário marcado pela era da informação, Nye sublinha que o poder militar e econômico continuam relevantes, mas que existe uma tendência de aumento da importância do *soft power*. Sendo assim, os países com mais capacidade de atração são aqueles que conseguem estabelecer múltiplos e eficientes canais de comunicação que os auxiliam a enquadrar questões e a colocar agendas. Por conseguinte, os países que têm

como seus os valores prevalentes no sistema, conseguem sobressair, especialmente quando sua credibilidade é reforçada por ações internas e externas (Nye, 2004: 30).

As características do conceito de *soft power* acima apresentadas proporcionam algumas reflexões sobre como este tipo de poder se relaciona com o conceito de estrutura de identidade e interesse de Wendt, uma vez que elucida como a comunicação entre os Estados, tanto por meio dos governos, quanto pelas sociedades, pode aproximar os interesses entre estes.

Nesse caso, o processo de identificação com valores e normas que fazem parte das características identitárias de um complexo composto pelo Estado e pela sociedade são colocados como possível recurso político, mesmo que a sua mensuração e observação sejam difíceis. Essa relação é explícita porque mostra como, em um dado contexto de distribuição de poder no sistema internacional, o peso das ideias e das ações coerentes com essas ideias constituem um elemento de poder não coercitivo. Apesar dos atores continuarem a ser auto-interessados, os contatos e as identificações podem gerar interesses comuns.

A partir de uma definição de interesse nacional e da inclusão de determinados objetivos tidos como legítimos para a comunidade internacional, ou, pelo menos, para parte dela, no escopo desses interesses, um Estado pode causar efeitos desejáveis sobre a ação de outros. Nye ressalta a importância que o Estado, seus líderes e a sociedade têm nesse processo de atração, considerando também a importância da distribuição de recursos de poder no sistema internacional. Nesse processo, que envolve a aproximação entre governos e sociedades, pode ser enquadrado o conceito de papel – sobre o qual nos debruçaremos em maior profundidade no último tópico deste capítulo.

Nessa perspectiva, as identidades, os interesses e os recursos disponíveis para um determinado Estado são elementos essenciais para caracterizar que papel, ou papéis, ele desempenha ou almeja no sistema internacional. Nesse processo de identificação e projeção de um Estado atrelado a um papel, Nye ressalta que são relevantes a interpretação e as respostas que os outros atores dão àquele que desenvolve uma estratégia de atração. Por esse motivo, nos próximos tópicos serão desenvolvidos conceitos relacionados ao Interacionismo Simbólico, dada a importância das interações e identificações nesse processo, bem como o arcabouço conceitual da Teoria dos Papéis e sua capacidade de interligar níveis de análise.

2.4 - O Interacionismo Simbólico e o Estado como ator

A analogia do Estado ao indivíduo é uma ferramenta comumente utilizada pelos estudiosos que trabalham com o conceito de identidades e papéis do Estado nas Relações Internacionais, especialmente aqueles que utilizam os conceitos do Interacionismo Simbólico. Entretanto, apesar da utilização de determinados conceitos, diferentes autores abordam a questão das identidades e dos papéis de formas distintas, uns com mais ênfase na estrutura, outros na agência, além da própria diferenciação de concepções acerca da agência estatal e sua fragmentação no nível interno.

Iniciaremos por abordar como o Estado pode ser considerado um ator comparado ao indivíduo, de modo que teorias e conceitos aplicados no nível individual possam ser incorporados ao tratamento do Estado. Nesse enquadramento, trataremos como a agência corporativa congrega níveis de análise ao relacionar agências e estruturas. Posteriormente, exporemos os conceitos do Interacionismo Simbólico aplicados geralmente às análises das relações entre Estados e, por fim, como a Teoria dos Papéis pode ser usada para integrar diferentes níveis de análise.

Barnett (1993: 274), aponta que a literatura institucionalista, assim como as abordagens históricas, que geralmente enquadram os discursos de líderes e oficiais como porta-vozes do Estado, tratam o Estado como ator, e destaca três linhas que assumem essa perspectiva. Portanto, ao ter em consideração estas perspectivas, é possível aplicar ao Estado os conceitos de interesse, papéis e identidades:

1. Igualar a ação dos Estados às ações de seus oficiais de alto escalão – Baseia-se na ideia de que a constância da ação do Estado é explicada por constrangimentos sistêmicos ou domésticos que impactam nas preferências dos líderes. Os papéis têm origens nesses constrangimentos.
2. Considerar as ações dos líderes como fruto da socialização – Os líderes são socializados de acordo com determinados papéis, os quais são internalizados. Os papéis, seriam, portanto, fruto de um sistema de crenças ou de ideologia. Como consequência, os oficiais internalizam os papéis. Por haver certa estabilidade no ambiente doméstico e externo, os líderes tendem a manter certa continuidade das ações entre governos.

3. Considerar o Estado uma agência corporativa – Segundo Barnett, essa é a linha mais controversa, pois considera que os agentes corporativos podem ter identidades estáveis. Entretanto, a seguir, discorreremos sobre o conceito de identidade corporativa desenvolvido por Wendt (1999), de modo a mostrar que este conceito não se afasta muito de uma síntese das abordagens expostas nos pontos 1 e 2.

De acordo com o conceito de agência corporativa desenvolvida por Wendt (1999: 200), ao se considerar os Estados como atores intencionais, assim como os seres humanos, pode-se assumir que o Estado tem um sentido de *self* e, apesar de reconhecer que o Estado é formado por muitos atores internos que, muitas vezes, têm interesses divergentes, Wendt assume que o Estado é um ator unitário ao expor uma síntese do conceito de Estado baseada nos conceitos weberiano, pluralista e marxista de Estado.

A partir dessa perspectiva sintética, o Estado deve ser conceitualizado como um ator organizacional, internamente relacionado à sociedade que ele governa por meio de uma estrutura de autoridade política. Sendo assim, o Estado, mesmo sendo considerado também uma estrutura, pode ser caracterizado como um ator corporativo, pois ele encarna uma “ideia” de agência corporativa e uma estrutura de decisão que institucionaliza e autoriza a ação coletiva (Wendt, 1999: 218 *apud* Buzan 1991: 65-66).

Contra o argumento de que a ação de um agente corporativo não é observável porque, na verdade, o que podemos considerar na ação do Estado é a ação dos indivíduos que compõem o governo, Wendt ressalta que a estrutura do Estado tem efeitos observáveis sobre esses agentes. Isso ocorre porque as estruturas sociais têm uma dimensão coletiva que causa regularidades no nível macro, compondo regularidades nas ações dos governos ao longo do tempo. Posto que o conhecimento sobre o Estado e suas instituições fazem parte do conhecimento coletivo no qual os indivíduos são socializados, considera-se que os agentes estatais aceitam a obrigação de agir de acordo com a crença coletiva. Essa faceta do conceito de agente corporativo, aproxima-se da abordagem indicada no ponto 2 - Considerar as ações dos líderes como fruto da socialização.

Desse modo, não se pode reduzir os Estados aos governos porque não se pode apreender o sentido da ação dos governos separadamente da estrutura dos Estados que os constituem como significativos. A agência individual é essencial para a ação do Estado, pois existe entre a agência individual e a corporativa uma relação estrutural entre seus

elementos, sendo esta relação a responsável pela constituição da capacidade intencional dos Estados (Wendt, 1999: 216-221)⁷².

Apesar das diferenças conceituais, podemos considerar as ações dos líderes e oficiais de alto escalão como ação do Estado ao relacionar essas ações a constrangimentos internos e externos colocados pelas estruturas, que, geralmente, apresentam certa estabilidade. Essa assunção, interliga o conceito de agência corporativa à abordagem exposta no ponto 1 - Igualar a ação dos Estados às ações de seus oficiais de alto escalão.

Dentre as dificuldades de estudar um agente corporativo estão as incongruências que podem haver entre os atores (indivíduos e organizações) que compõem o Estado. Por isso, apesar dos “pensamentos” oficiais dos Estados estarem claramente descritos em documentos, às vezes pode haver confusão sobre quais declarações são, de fato, as oficiais (Wendt, 1999: 221-222). No caso da política externa, existe uma tendência de neutralizar as divergências internas por meio de um discurso conciliador, como veremos no caso brasileiro.

A confusão apontada por Wendt ilustra como as disputas de poder que são travadas dentro de um Estado, geralmente, expressam-se em termos de política externa e como hoje em países de burocracias e sociedades civis complexas muitos são os atores e agências estatais envolvidas nas relações exteriores, a política externa tende a refletir essa fragmentação. Tal realidade, apesar de não corroborar uma concepção do Estado como ator unitário, não inviabiliza a observação das manifestações dos altos oficiais, nem a utilização do conceito de *self* para lidar com a ação estatal.

A atribuição do sentido de *self* ao Estado foi aplicada não apenas por Wendt, mas também por analistas de política externa que trabalham com a Teoria dos Papeis a partir de uma perspectiva interacionista. Algumas abordagens da Teoria dos Papéis diferem da de Wendt em especial por não necessariamente terem como foco uma análise sistêmica e estrutural da política internacional, focando mais especificamente na constituição da política externa. Entretanto, podemos dizer que a Teoria dos Papeis, ao tratar das

⁷² Outras características da agência corporativa referem-se às noções de que mesmo que seus membros tenham sua individualidade e atuem de acordo com uma finalidade comum, suas funções são tipicamente institucionalizadas e hierarquizadas. Esse arranjo serve como base para a estabilidade da identidade da agência corporativa (Wendt, 2004: 298). Em contraste a uma visão essencialmente reducionista, que encara o Estado como se fosse pessoa, Wendt argumenta que, além da intencionalidade – também reconhecida pelos reducionistas – os Estados podem ser considerados superorganismos que possuem uma individualidade diferenciada devido a sua composição, pois a interdependência e a constituição mútua de suas partes justificaria esta conceitualização. Ademais, segundo o autor os Estados são dotados de consciência coletiva (Wendt, 2004: 305- 312).

interações entre Estados, aproxima-se da relação entre os atores no nível da micro-estrutura (nível das interações) e também da macro-estrutura (estrutura superveniente) descrito por Wendt, pois as interações micro estão envoltas em uma estrutura maior. Por isso, vários atores que trabalham com elementos da Teoria dos Papéis utilizam conceitos do Interacionismo Simbólico, como Wendt.

Entretanto, devido a inexistência de uma corrente única da Teoria dos Papéis aplicada às Relações Internacionais, o uso dos conceitos vindos da Psicologia, como o de *self*, bem como a concepção de papéis, apresentam algumas diferenças. Como exposto no tópico anterior, Wendt (1987; 1999) utiliza conceitos desenvolvidos por Mead (1934) para tratar a identidade dos Estados a partir das relações que eles estabelecem com seus pares no sistema internacional. Da mesma forma, analistas que trabalham no nível da política externa que têm como base a Teoria dos Papéis também utilizam esses conceitos (Walker, 1987; Harnisch, 2011, 2012).

Mead (1934) traz grande colaboração ao Construtivismo Social ao fazer uma ponte entre a Psicologia e a Sociologia, desenvolvendo a teoria que fundamenta a relação co-constitutiva entre agência individual e sociedade. São centrais para a teoria social de Mead os conceitos de diálogo e emergência. Para Mead, o *self* é um processo social que se torna um objeto apenas quando o ator aprende a se colocar no lugar do Outro e examina a si próprio a partir da perspectiva do Outro. Para esse autor, o *self* dialoga com a sociedade, sendo que o próprio *self* é constituída por meio do diálogo entre o “eu” e o “me”. (Harnisch, 2011: 39).

Nesse enquadramento o “eu” representa a parte impulsiva, biológica e irredutível parte do *self* (Mead, 1934: 352). O “eu” se torna um objeto de observação a partir da interação que desenvolve com o Outro, pois é nessa interação que aparece o “me”, como segundo aspecto do *self*.

Em contraste, o “me” consiste nas expectativas internalizadas construídas pelo exercício reflexivo de se colocar no lugar do Outro. Sendo assim, o “me” corresponde à auto-imagem que se revela nesse processo de reflexão. Assim, os outros que têm uma relação formativa são chamados de outro significativo. “a comunidade organizada ou grupo social que dá ao indivíduo sua unidade do *self* pode ser chamada de outro generalizado” (Mead, 1934: 154).

Como o outro generalizado é uma abstração, o *self* deve considerar essa abstração para conduzir suas atitudes perante os membros dos grupos sociais com os quais se relaciona, sendo, portanto, muitos os outros generalizados que o *self* precisa ter em

consideração em uma sociedade complexa. Além disso, Mead (1934: 264), diferencia outros generalizados abstratos dos outros organizados concretos. A organização social depende da integração ou compatibilidade entre valores e crenças dos outros abstratos e as regras e doutrinas dos outros organizados.

Em todos esses processos o diálogo é central, pois é por meio desse processo social que o gesto torna-se um símbolo significativo e a linguagem o mecanismo social primário para o desenvolvimento da consciência humana. Nesse sentido, para ser um símbolo, o gesto precisa ser um conhecimento partilhado, ou seja, estar na dimensão da intersubjetividade. Outra colaboração importante de Mead é o conceito de emergência, ou objeto social emergente, pois o autor considera os elementos de sua teoria como emergentes de processos sociais. O próprio *self* é um processo emergente da interação ente o “eu” e o “me” (Harnisch, 2011: 40-41 *apud* Dodds et al. 1997: 487).

Mead concebe os principais elementos de sua teoria social como emergentes de processos sociais, em vez de fenômenos substantivos. O seu conceito central, o *self*, é um fenômeno social emergente. O *self* é um tipo ideal emergente de um processo social de duas fases, no qual o “eu” interage com o “me”. Os *selves*, como constantemente desempenham papéis na sociedade, são fenômenos sociais que não podem ser reduzidas às propriedades individuais ou materiais de um ator.

Mead elabora sobre o aprendizado como uma transformação das partes constitutivas do *self*. Nas situações rotineiras, o “eu” e o “me” estão de acordo com as expectativas atinentes às normas sociais. Entretanto, quando situações problemáticas aparecem, o “eu” prevalece, pois as práticas sintetizadas pelo “me” já não produzem os mesmos efeitos. Nesse caso, o “eu” toma conta como se o *self* estivesse desempenhando um novo papel que não se enquadra nas novas rotinas e que não reifica as estruturas sociais existentes (Mead, 1934: 209-212).

Nesse caso, o “eu” teria que usar a linguagem para sugerir novas alternativas possíveis (Mead, 1934: 217). Nesse novo enquadramento, o “eu” pode escolher priorizar certos papéis, assim mudando o centro da identidade do *self* de um papel para o outro, ou pode adotar um papel novo que não tinha sido parte do *self* antes. Além disso, o “eu” pode reinterpretar o significado de um dado papel sem abdicar dele.

Esse processo não seria uma mera manipulação. O *self* intrinsecamente busca essa autonomia e isso pode ser buscado por meio de um afrouxamento de laços com outros significantes, aumentando o seu capital social por meio da densificação de suas relações com vários outros generalizados. Nesse caso, um líder bem-sucedido seria aquele com

grande capacidade de auto-reflexão, atuando como um conciliador capaz de encarnar experiências abrangentes (Mead, 1934: 257).

Dadas as explicações acima, percebe-se que na perspectiva interacionista de Mead enfatiza-se a questão intersubjetiva, a capacidade social de criar novos significados, papéis partilhados e identidades. Os argumentos centrais de Mead foram enquadrados na análise de política externa baseada na Teoria dos Papéis na medida em que sugerem que os papéis internacionais empoderam os atores porque projetam neles ações confiáveis.

Por meio dos papéis em uma rede complexa de divisão de trabalho, os Estados podem construir confiança à medida que fica claro que um Estado não prejudicará o outro. Nesse cenário, a confiança é um produto do *role playing*. Isso ocorre porque os papéis são atrelados a expectativas, assim, o desempenho de um papel traz variações no que concerne à confiança e isso impacta na capacidade de resolver problemas de ação coletiva (Harnisch, 2011: 44⁷³⁷⁴).

Portanto, no processo da construção da confiança, a capacidade de auto-limitação é importante. Porém, ao contrário de Wendt (1999) que vê esse conceito como a capacidade dos Estados poderosos, os quais poderiam se sobrepor aos menos poderosos, mas optam por não o fazer, Mead argumenta que essa seria uma capacidade de qualquer ator baseada na aptidão de assumir muitos papéis sem se colocar como superior aos outros (Harnisch, 2011: 45). Daí a mais-valia do discurso das relações horizontais da cooperação Sul-Sul, por exemplo.

O conceito de papel vem da dramaturgia, mas foi amplamente aplicado por psicólogos e sociólogos de matriz interacionista e mesmo construtivista. Berger e Luckmann (1966: 74) com base no interacionismo de Mead (1934) definem papéis como tipificações que identificam atores em um contexto relativo em um conjunto de conhecimentos objetificados perante uma comunidade de atores. Sendo, portanto, por meio desses papéis que as instituições são incorporadas nas experiências dos indivíduos. Os pioneiros da Teoria dos Papéis empregada à análise de política externa publicaram na

⁷⁴ Ao tratar da questão da confiança, Harnisch (2011: 44) menciona o conceito de *costly signals* desenvolvido em Kydd (2000), autor que explora as interações a partir da Teoria dos Jogos. Esse conceito refere-se aos pequenos sinais tidos como gestos significativos para que um ator seja considerado como confiável. Para uma abordagem mais completa ver Kydd. Andrew. 2000. Trust, Reassurance, and Cooperation. *International Organization. Vol 54, 325-357* e Kydd. Andrew. 2005. *Trust and Mistrust in International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

década de 1970, e posteriormente várias abordagens foram desenvolvidas, o que implica uma multiplicidade de conceitos e entendimentos, muitas vezes, não consensuais.

2.5 - A Teoria dos Papéis como ponte: conceitos e ligações entre teorias das Relações Internacionais e análise de política externa

O conceito de papel foi importado para as Relações Internacionais e nessa área foi explorado de diversas maneiras. Como veremos a seguir, alguns autores igualaram os papéis às identidades, outros traçaram uma diferenciação. Alguns autores utilizaram o conceito de papéis para a análise de política externa, outros para análise de política internacional, divergindo sobre como esses papéis são concebidos.

Rosenau (1990: 212), expoente da análise de política externa, define papéis como as expectativas relativas ao comportamento e às atitudes de um ator tidos por aqueles com quem o ator se relaciona, assim como as expectativas que o ocupante tem sobre si próprio no cumprimento de um papel. Em contrapartida, ao separar categoricamente o estudo da política internacional da análise de política externa, Wendt afirma que o papel é um atributo da estrutura. Nesse sentido, a abordagem da identidade, apesar de ser constituída de elementos internos e externos e ser uma característica da unidade, tem o sistema como referência maior de observação. Isso ocorre porque, segundo Wendt, a identidade é construída de forma intersubjetiva, fato que reforça sua qualidade sistêmica (Wendt: 1999: 251).

Por adotar uma visão sistêmica e estruturalista dos papéis, Wendt apresenta os tipos de identidades que podem ser associadas aos Estados, apontando a identidade de papel (*role identity*) como uma delas. Sendo assim, a identidade corporativa (*corporative identity*) é aquela relacionada com as estruturas que fazem dos Estados entidades distintas, sendo composta tanto por elementos materiais como o território, quanto por elementos ideacionais como a memória coletiva. A identidade de tipo (*type identity*) relaciona-se com aspectos culturais e políticos que se ligam ao tipo de regime e formas de organização produtiva. Em complemento, as identidades de papéis (*role identities*) existem somente em relação aos outros, pois depende da posição do Estado na estrutura.

Nesse enquadramento, Wendt argumenta que a política externa pode ser explicada, em larga medida, por fatores sistêmicos e que a falta de densidade institucional do sistema internacional não é um empecilho a esta abordagem porque a concepção sistêmica dos papéis não depende da integração normativa entre os atores, visto que o que importa é o grau de interdependência e contato entre os atores e como os papéis se constroem em torno dessas relações (Wendt, 1999: 124-129).

Dessa forma, Wendt coloca que a cultura do sistema internacional é baseada em uma estrutura de papéis que se reproduzem por meio de relações que originam as três lógicas da anarquia. Portanto, para Wendt, apesar de os papéis de inimigo, rival e amigo serem afetados por culturas dos níveis doméstico ou transnacional, ainda assim o centro dessas culturas é o sistema, o qual é capaz de afetar o comportamento dos Estados.

Nesse contexto, Wendt considera as *role identities* como correspondentes ao entendimento subjetivo que um ator tem de si próprio, ao passo que os papéis correspondem às posições objetivas, constituídas coletivamente, que dão significado a esses entendimentos. Esses mecanismos funcionam no nível da macro-estrutura porque os Estados são pressionados para adotar certas identidades e interesses, de modo a internalizar os papéis que são dominantes em uma dada estrutura de anarquia (Wendt, 1999: 257-259).

Contrasta com a abordagem de Wendt, o enfoque e uso dos conceitos dados por Holsti (1970). Holsti desenvolveu o conceito de *national role conceptions*, utilizando a ideia de *self*, que estaria baseada nas imagens e crenças que os líderes estatais têm sobre a identidade do Estado. Essas imagens servem como parâmetro para a formulação da política externa. Sendo assim, a abordagem do autor centra-se nas fontes domésticas de política externa. Segundo Holsti, *national role conceptions* são:

the policymakers' own definitions of the general kinds of decisions, commitments, rules and actions suitable to their state, and of the functions, if any, their state should perform on a continuing basis in the international system or in subordinate regional systems. It is their "image" of the appropriate orientations or functions of their state toward, or in, the external environment (Holsti, 1970: 245-246).

Mesmo tendo como foco o enquadramento doméstico, Holsti (1970: 239) emprega a noção de *role prescriptions*, a qual tem como fonte o ambiente externo, marcado pela intersubjetividade relacionada às normas e expectativas existentes na estrutura social do sistema internacional). Entretanto, o autor justifica o afastamento da análise estrutural em

sua pesquisa empírica pela flexibilidade e fraqueza das normas e tratados estabelecidos internacionalmente.

A consideração da estrutura também foi colocada por Walker (1987) ao trabalhar com o conceito de *role sets*, que seriam o conjunto de atores tidos como outros significantes e a rede de expectativas mútuas do sistema (Benes, 2011: 6). Em geral, quem trabalha com *role conceptions*, ou codifica os discursos de líderes, tomando-os como representantes do Estado (Holsti, 1970), ou atribui determinadas *role conceptions* a diversas fontes históricas (Thies, 2009: 16).

Comumente, os conceitos de identidade e papéis estão interligados nesses estudos, e em alguns casos até são considerados equivalentes (Chafetz 1996; 1997; Chafetz et al., 1996). Como exemplo de abordagem do nexo teórico entre papel e identidade, podemos mencionar a conceitualização de Nabers (2011: 74), na qual a identidade dá ao ator um direcionamento para interpretar a sua situação e as expectativas de comportamento apropriado que advém dessa situação.

Nesse sentido, a identidade seria um conjunto de significados que caracterizam um ator em um papel. A relação entre esses dois elementos seria co-constitutiva, uma vez que os atores teriam que encontrar meios de exercer certas atividades no escopo de seus papéis, que, por sua vez, reforçam e confirmam suas identidades. Sendo assim, Nabers (2011: 83-86) caracteriza a relação entre identidade e papel como um processo de mão dupla que reflete a reciprocidade entre agência e estrutura. Portanto, tal relação constituiria um processo que permite uma constante acomodação e mesmo mudanças⁷⁵.

Os estudos que têm como foco apenas o nível doméstico, geralmente igualam as concepções do ego ao papel social como um todo. Esta abordagem perde as reflexões da incorporação social⁷⁶ do papel em termos sistêmicos (Harnisch, 2011: 10). Tal cisão ocorreu devido às resistências de teóricos das Relações Internacionais e de analistas de política externa que, muitas vezes, insistiram em separar artificialmente as duas subdisciplinas. Entretanto, Thies (2009: 24) afirma que a aproximação das duas áreas pode ser alcançada por meio do conceito de papel, pois esse conceito ajuda a elucidar como o conceito de identidade liga as agências e as estruturas.

⁷⁵ Nabers (2011) analisa essa relação por uma ótica pós-estruturalista, enfatizando o caráter fluido tanto das identidades quanto dos papéis.

⁷⁶ No contexto referido por Harnisch (2011) o termo “social” refere-se ao conjunto de Estados. Vale ressaltar que as concepções domésticas dos papéis também têm um fundo social e histórico.

Breuning (2011: 20-22) sintetiza a complementaridade dos trabalhos de Wendt, Hopf e Browning, mostrando as diferentes concepções sobre a relação entre identidades e papéis. Enquanto Wendt (1999) e Hopf (2002) assumem que a identidade não é definida intrinsecamente pela relação com outros Estados, esses autores diferem porque, por um lado, Wendt afirma que a agência - conceito que se aproxima ao de *role performance*, mas que difere do conceito de identidade - e as estruturas são mutuamente constituídos, por outro lado, Kopf argumenta que a identidade de um Estado é constituída inteiramente no ambiente doméstico, mas que os papéis precisam de referências externas. Por sua vez, Browning (2007), argumenta que as identidades são definidas de forma intersubjetiva por meio da negociação com os outros, aproximando os conceitos de identidade e o *role performance* ao de *role conceptions*.

A partir dessa comparação, Breuning (2011: 22) elabora a figura abaixo especificando que as elipses ligadas pelas setas correspondem aos argumentos de Wendt, a elipse inferior corresponde às ideias de Kopf e o retângulo às questões levantadas por Browning.

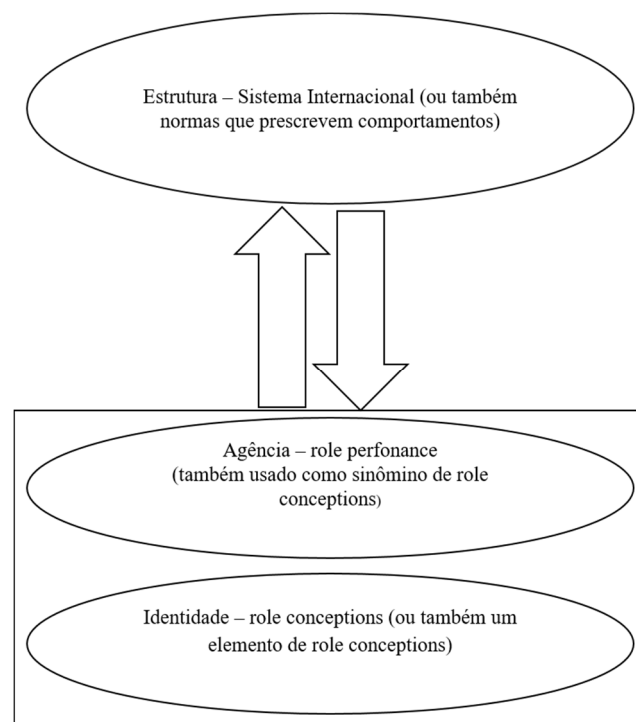


Figura 5 – Interseções entre estrutura, agência e identidade no Construtivismo. Retirado de Breuning (2011:22).

A Teoria dos Papéis, em suas múltiplas vertentes, tem sido apresentada como uma alternativa para interligar tanto os níveis de análise para o estudo da política externa (agência individual, agência corporativa e sistema), quanto para relacionar a análise de

política externa com as teorias das Relações Internacionais, especialmente nas discussões voltadas para as relações entre agência e estrutura (Thies, 2009; Barnett, 1993; Benes, 2011; Thies e Breuning, 2012). A síntese de Breuning acima apresentada mostra que existe pouca concordância conceitual entre autores geralmente relacionados e citados no escopo da Teoria dos Papéis, mas que, mesmo assim, as interseções entre suas abordagens podem ser desenvolvidas.

Breuning (2011: 26) afirma que o conceito de *role conceptions* acomoda fontes domésticas e internacionais dessas concepções do papel nacional, pois além das questões históricas e culturais, os tomadores de decisão precisam estar atentos aos recursos materiais e sua posição dentro da estrutura. Portanto, vemos que o conceito aglutina fatores materiais e imateriais que influenciam a política externa.

Na análise de política externa, a Teoria dos Papéis pode ser utilizada tanto para a análise da agência individual quanto a corporativa. Nesse sentido, Walker (2011) busca explicar como fenômenos desenvolvidos no nível micro (tomada de decisão em política externa) se relacionam com fenômenos desencadeados no nível sistêmico macro-estrutural. Nesse enquadramento, Walker aponta a Teoria dos Papeis como uma possível ponte entre o “mundo dos pensamentos” – correspondente às crenças domésticas – e o “mundo social” – da ação no sistema.

Walker argumenta que os principais conceitos da Teoria dos Papéis cruzam os níveis de análise, pois envolvem elementos diferenciados que se complementam. Assim, segundo o autor, o conceito de *role conceptions* refere-se ao nível mental (individual), o *role enactment* representa o elemento comportamental (como se dá de fato a performance do papel)⁷⁷. Por fim, as noções de papel e contra-papel correspondem ao elemento estrutural, posto que referem-se a um sistema social composto por Ego e Alter, o qual pode apresentar-se em forma de díade, tríade ou com mais componentes. A tais sistemas ,ou subsistemas, se pode aplicar o conceito de *role expectations*, *role demands* e *role performance* (2011: 247; 2010: 1992).

Além do clássico conceito de *national role conceptions* de Holsti, a Teoria dos Papéis desenvolveu um arcabouço conceitual descritivo rico e que pode ser utilizado em vários níveis de análise, como mencionado acima. Podemos destacar o poder elucidativo que conceitos ligados a esta corrente têm, em especial no nível interativo - micro-estrutura na linguagem de Wendt (1999).

⁷⁷ Breuning (2011) chama esse elemento de *role performance*.

Nesse enquadramento, *role expectations* correspondem tanto às expectativas do Ego (domésticas) sobre que papel é apropriado e o que ele implica, quanto do Alter (expectativas implícitas e explícitas dos outros). Além do *national role conception* de Holsti (1970), o conceito de *role conceptions* foi utilizado por vários autores, além daqueles que focam-se nas concepções domésticas. Esse conceito pode ser utilizado de forma mais abrangente e referir-se à percepção do ator sobre a sua posição em relação aos outros (a parte do Ego de um papel) e a percepção das expectativas que os outros têm sobre si (parte do Alter).

Dada a característica interativa, esse conceito pode funcionar como ponte entre o indivíduo e a estrutura social (Thies, 2009: 9; Harnisch, 2011: 8). Muito próximo a esse conceito está o de *role demands*, que corresponde ao chamamento para uma dada ação (*role enactment*) em uma situação específica (Sarbin e Allen, 1998: 510-514). Ademais, constrangimentos que situações específicas podem oferecer a um ator pode colocá-lo em uma situação de conflito de papéis, outra temática estudada na área (Barnett, 1993; Cornin, 2001).

Outro conceito que também é utilizado para ligar a agência à estrutura é o de *role location*, o qual refere-se ao “processo interacional pelo qual um indivíduo localiza a si mesmo em uma estrutural social”⁷⁸. Sendo assim, um indivíduo tem que selecionar um papel apropriado para a sua situação (Thies, 2009: 13). Isso só é possível a partir da identificação de sua própria localização e dos outros atores de um sistema, fenômeno que ocorre por meio de um processo cognitivo (Sarbin e Allen (1968: 507).

O termo *role enactment* tem sido utilizado para designar o comportamento de um ator quando desempenhando um papel (Harnisch, 2011: 9) ou quão bem um ator desenvolve um papel uma vez selecionado (Thies, 2009: 6). Geralmente, o *role enactment* é tomado como variável dependente, ao contrário dos conceitos anteriormente expostos – *role expectations*, *role demands* e *role locations* – que são habitualmente tomados como variável independente.

Sarbin e Allen (1968: 491-497) identificaram três dimensões do *role enactment*: o número de papéis desempenhados, o esforço despendido no desempenho de um dado papel e o tempo gasto em um dado papel quando comparado a outros. Com base em Mead (1934), esses autores afirmam que quando mais papéis um agente conseguir

⁷⁸ Original: Role location refers to the interacional process whereby an individual locates himself within a social structure “ (Thies, 2009: 13) Tradução nossa.

desempenhar, mais preparado estará para assumir demandas da vida social, relacionando-se com muitos atores, estando mais propício a integrar-se às normas de uma sociedade.

Além desses conceitos básicos, alguns deles retirados diretamente da Psicologia Social, analistas de política externa debruçaram-se não só sobre a identificação de *national role conceptions* ou situações de *role conflict*, mas também sobre processos, tais quais o *role making*, o *role taking* e o *role change*, sendo esse último compreendido em adaptação, aprendizado e transformação.

Harnisch (2012: 53), a partir de uma perspectiva interacionista do *role conception*, designa como *role taking* a ligação das expectativas (sejam elas sociais, individuais ou as auto-expectativas) ao comportamento. Segundo esse autor, o *role taking* é complementando pelo *role making* que, por sua vez, diz respeito ao processo pelo qual os agentes e suas preferências são constituídos.

Esse autor, usa o conceito de agência corporativa, também empregado por Wendt (1999). Nessa perspectiva, tanto importa o nível doméstico e seus processos interativos, quanto as relações com atores externos. Portanto, os papéis não podem ser reduzidos a estruturas cognitivas, mas sim, são co-constituídos pelas expectativas do Ego e do Alter. Nesse processo, a auto-reflexão e o exercício de se ver a si mesmo pelos olhos do outro seriam essenciais para o *role-making* e *taking*.

Harnisch et al. (2011: 253) apresentam três tipos de *role change*: mudança instrumental ou estratégica, aprendizado e transformação, afirmando que, apesar da semelhança com a terminologia tradicional de análise de política externa (Hermann,1990), o arcabouço da Teoria dos Papéis proporciona a exploração da lacuna entre Racionalismo e Construtivismo. Essa vertente considera fatores domésticos e externos como impulsionadores do *role change*. A socialização é um deles e as instituições têm papel fundamental nesse processo.

A questão da interação doméstica na tomada de decisão amplamente trabalhada na tradição da análise de política externa não foi problematizada por vários autores que trabalham com a Teoria dos Papéis. Essa ausência de problematização pode negligenciar casos em que não existe consenso entre as elites e as massas e mesmo entre as elites sobre a concepção e manifestação de um dado papel. Um dos argumentos usualmente colocados para considerar a concepção de papel nacional das elites é que, mesmo que haja uma opinião das massas acerca da temática, as elites são os atores diretamente envolvidos na tomada de decisão (Chafetz et al.1996; Adigbuo 2007).

Cartir e Kaarbo (2012: 7) ressaltam a armadilha de tomar posições oficiais como nacionais sem considerar a falta de consenso sobre um determinado papel. Eles apontam o perigo de ter o discurso oficial como agregado consensual que esconde os vários conflitos em relação a um dado papel ou entre papéis que geralmente são travados entre elites e que nem sempre são claramente identificáveis. Por esse motivo, os autores argumentam que considerar o consenso, ou falta dele, sobre o papel em si e sobre as características da sua implementação (*inner and outer bounds*) podem revelar a natureza e o grau de contestação acerca do papel.

Portanto, observar a relação do consenso sobre essas duas características e como elas têm efeitos de influência recíproca é uma lacuna apontada por esses autores. Ainda no sentido de tratar a Teoria dos Papéis de forma menos estruturalista e mais voltada para a análise de política externa, Wehner e Thies (2014) usaram uma abordagem interpretativa baseadas no conceito de tradições e dilemas e na narrativa como um método de análise para elucidar processos domésticos de divergência e convergência que afetam as concepções de papel nacional.⁷⁹

Geralmente, a opinião pública é tida em consideração para representar as massas, mas nem sempre os debates que envolvem um determinado papel são discutidos e considerados de forma sistemática e profunda por uma opinião pública que é tida em consideração. No caso do papel do Brasil como promotor do desenvolvimento, é notável que apenas grupos sociais interessados na temática da cooperação internacional se envolvem nos debates acerca desse papel e como ele tem sido desempenhado, tais como a academia, redes transnacionais e organizações não-governamentais. Vale ressaltar, ainda, que, por estar no campo da política externa, a cooperação internacional não tem canais permanentes de discussão, apesar dos avanços que serão abordados no capítulo seguinte.

No campo do conflito entre as elites Cartir e Karboo (2012: 17), destacamos os conflitos entre agências burocráticas, os quais podem ser reflexo de diferentes missões organizacionais, incentivos políticos e pessoais. Tais aspectos estão relacionados com determinadas visões do mundo que, por sua vez, podem abranger diferentes concepções de papel nacional e/ou dadas características desse papel nacional. Os autores indicam que estudar como as concepções de papel nacional se relacionam com papéis de burocracias é um caminho frutífero para pesquisa. No caso do Brasil, a situação mais emblemática

⁷⁹ Em *Role Theory, Narratives, and Interpretation: The Domestic Contestation of Roles*, Wehner e Thies. (2014) analisam a trajetória do México e do Chile em termos de adesão e atuação na APEC (Asia Pacific Economic Cooperation).

dessa perspectiva está ligada às questões do modelo de desenvolvimento relacionado à agricultura, segurança alimentar e agronegócio, devido à própria natureza complexa dos interesses e sistemas envolvidos.

Os conceitos acima expostos foram utilizados em vários estudos, muitos de matriz construtivista, mas não só, pois elementos do Interacionismo também podem ser aplicados a análises comportamentais, cognitivistas e mesmo à Teoria dos Jogos. Por meio da combinação da Teoria dos Papéis com a Teoria dos Jogos, Walker (2011) tem como ponto de partida os processos de tomada de decisão no âmbito doméstico. A partir de uma base micro (individual ou grupal), Walker (2011: 271) argumenta que os eventos da política externa, assim como os eventos nas relações internacionais, são produtos de complexos “subsistemas de pensamento e ação locados no nível da agência interagindo como sistemas sociais maiores de complexidade variável”⁸⁰. Nessa perspectiva, mesmo com os constrangimentos estruturais, os agentes podem escolher entre aceitar ou resistir.

Apesar das diferentes concepções e enquadramento da agência estatal⁸¹, os desdobramentos sobre o peso da agência não são ignorados no estudo de Wendt (1999: 313), pois o autor reconhece que a agência e a estrutura têm uma relação co-constitutiva. Nesse sentido, a co-constituição ocorre em forma de processo, no qual tanto os agentes estatais quanto as culturas sistêmicas são sustentadas, e mesmo transformadas, por práticas de política externa.

Outra forma de encarar a ligação entre os níveis de análise que a Teoria dos Papéis pode realizar é considerar que as teorias que trabalham no plano da micro-estrutura – aquelas que têm como referência as relações entre partes do sistema – além de explicarem política externa vão mais longe porque não se baseiam apenas nas características individuais do Estado, mas no resultado da interação entre Estados que têm inerentemente uma dimensão sistêmica. Isso ocorre porque essas interações no nível micro são estruturadas por uma configuração de desejos, crenças, estratégias e capacidades entre as várias partes. Sendo assim, apesar de serem importantes, os atributos individuais dos Estados por si só não explicam os resultados das interações (Wendt, 1999: 147-149)⁸².

⁸⁰No original Walker (2011: 271): “Foreign policy and international relations events are the product of very complex, agent-level subsystems of thoughts and actions interacting as larger social systems of varying complexity.”

⁸¹ Walker e Wendt têm focos diferenciados para o estudo da agência estatal. O primeiro, dá muito mais ênfase à agência individual – oficiais de alto escalão – enquanto o segundo encara o Estado como um ator corporativo.

⁸² Wendt (1999: 149 -152) usa como exemplo o Dilema do Prisioneiro para ilustrar como os agentes os estão constrangidos pela estrutura de suas situações. Entretanto, o autor ressalta que o nível microestrutural

Ao identificar pontos a serem explorados nos estudos em Teoria dos Papéis aplicada às Relações Internacionais, Breuning (2011: 22) afirma que as análises empíricas não devem limitar-se à observação da agência, nem da estrutura isoladamente, mas sim abordar as relações entre esses dois elementos⁸³.

Essas abordagens podem ser complementares, uma vez que fatores internos e externos se relacionam. Logo, é possível compreender a política externa por múltiplos ângulos, e a junção de aspectos sistêmicos e relacionais em níveis diferentes pode favorecer uma abordagem complexa. O próprio Wendt (1999: 129) afirmou que o “divórcio” entre a Teoria dos Papéis e a abordagem sistêmica da política internacional tinha sido prematuro, pois ao se adotar uma visão mais social do sistema de Estados os papéis podem ser explorados com mais clareza se essas duas visões forem combinadas. Da mesma maneira, os estudiosos da Teoria dos Papéis com aplicação em análise de política externa, ao mesmo tempo que criticam Wendt por não ter desenvolvido melhor a temática dos papéis em sua abordagem da identidade, utilizam alguns elementos desenvolvidos por esse autor.

Conforme a exposição dos conceitos e das aplicações acima elencadas, podemos observar que a Teoria dos Papéis é um instrumento bastante útil para operacionalizar elementos relativos ao Construtivismo e sua vertente interacionista, mas também elementos da corrente institucionalista, pois o Institucionalismo também lida com interações, posições, expectativas e, no caso do conceito de *soft power*, as afinidades valorativas e os canais de comunicação são ressaltados. Na perspectiva da complementaridade, a Teoria dos Papéis pode ligar as explicações sistêmicas às questões de política externa porque ajuda a explorar como as lideranças veem seu posicionamento no sistema, como concebem os papéis a serem desempenhados e como constroem estratégias e relações com outros atores.

A respeito da consideração de posições dentro de um sistema, o conceito de *status* está intrinsecamente ligado aos papéis e à identidade internacional de um país. Essas identidades reforçam determinadas concepções de papel nacional, as quais envolvem as

e o macroestrutural são diferentes níveis de análise, posto que as relações microestruturas são significativas, porém, isoladamente não são determinantes suficientes para explicar fenômenos da macro-estrutura

⁸³ Como exemplo de trabalho que usa conceitos da Teoria dos Papéis que perpassam níveis de análise, temos o artigo de Cornin.2001. The Paradox of Hegemony: America's Ambiguous Relationship with the United Nation. Neste artigo, Cornin (2001:103) desenvolve a questão da tensão entre papéis (*role strain*) dos Estados Unidos que, por um lado é um grande poder e tem capacidade material para agir unilateralmente, mas que, agindo dessa forma, não conseguiria manter seu papel hegemonia no nível do sistema.

percepções acerca da potencialidade do país e que posição ele ocupa e pode almejar ocupar no sistema internacional. Assim, a percepção das potencialidades e a observação do enquadramento sistêmico fazem com que o Estado profira determinado discurso oficial e atue de acordo com os papéis que pretende projetar e desenvolver, de modo a sustentar ou alcançar uma determinada posição (*status*), sendo este último elemento intrinsecamente ligado à percepção dos outros significantes.

Esse processo que envolve o discurso e a prática são característicos do *role making* e do *role taking*. Nesse enquadramento, a identidade, o *status* e os papéis estão estreitamente ligados, designando relações co-constitutivas. A partir dessa perspectiva, podemos conceber o seguinte esquema:

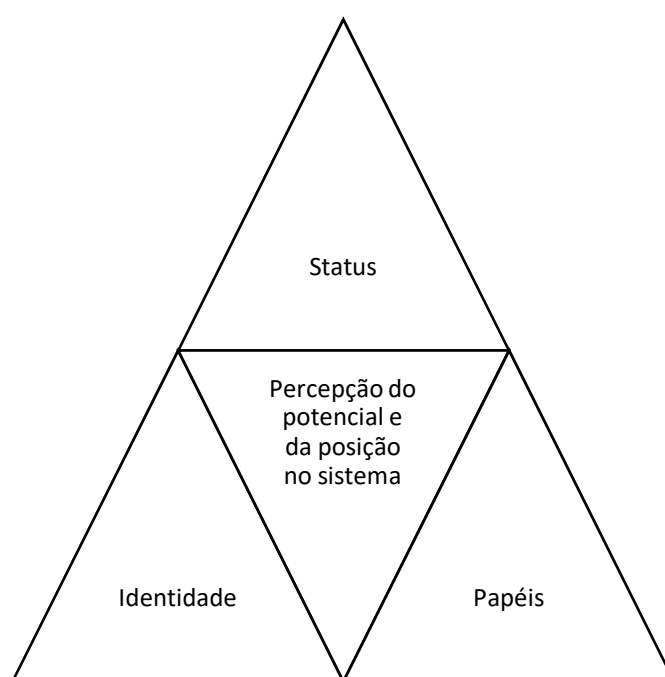


Figura 6 – Elaborada a partir de reflexões propostas por Nabers (2011) e Aggestan (1999) para ilustrar as relações entre papéis, identidade e *status*

A partir da complementaridade entre os elementos acima expostos, exploremos o papel do Brasil como promotor do desenvolvimento com foco na difusão das suas políticas sociais. Por um lado, a cooperação é abordada como um elemento que favorece a elevação do *status* do país, sendo colocada como elemento consensual pela diplomacia. Por outro lado, os diferentes atores envolvidos nessa dinâmica serão evidenciados ressaltando a visão de desenvolvimento e a atuação brasileira defendida por eles, além de

serem identificados atores internacionais e transnacionais que corroboram a mesma visão e participam do processo de transferência de políticas, compondo a rede estudada.

No escopo desta tese, a Teoria dos Papéis serve de base para esclarecer as motivações que embasam a atuação brasileira em sua cooperação com a África e no enquadramento específico das políticas de SAN. Como foi colocado no capítulo anterior, o combate à fome foi colocado na agenda da política externa como um elemento capaz de diferenciar a atuação brasileira no intuito de garantir um lugar de importância próprio ao país. Ao mesmo tempo, é perceptível que os grupos internos que estiveram à frente da Política de SAN no Brasil incluíram a cooperação internacional como objetivo da Política Nacional e empenharam-se na disseminação dos princípios empregados no Brasil, inclusive, em oposição a investimentos e projetos de cooperação brasileiros relacionados ao agronegócio. Mesmo não tendo como centro do trabalho empírico as tensões que as exportações das contradições brasileiras envolvem, elas não serão ignoradas nos contextos onde se apresentam de forma intensa, como no caso de Moçambique e, em certa medida, Angola.

Além disso, analisar as dinâmicas que envolvem a cooperação em SAN por meio do *framework* da transferência de políticas favorece a observação do desempenho do papel de promotor do desenvolvimento em diversos sentidos, tais quais as potencialidades e limitações da cooperação Sul-Sul brasileira, o apoio de diferentes atores nesse processo, bem como a recepção das agendas e práticas pelos parceiros da CPLP.

A partir do enquadramento apresentado, no próximo capítulo será feita uma análise da inserção e projeção internacional do Brasil à luz da Teoria dos Papéis. Assim, será abordada a promoção de políticas sociais como forma de inserção internacional e aquisição de *status*, iniciada no capítulo anterior com a apresentação do tema. Partindo, das características do Brasil como promotor do desenvolvimento, o próximo capítulo tratará também do enquadramento da transferência de políticas utilizado para a análise empírica.

Capítulo III – A Cooperação para o desenvolvimento como instrumento de política externa: o papel de promotor do desenvolvimento e a transferência de políticas

O objetivo deste capítulo é caracterizar os papéis do Brasil como promotor do desenvolvimento e exemplo, enquadrando o país no Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, de modo a explicar como a transferência de políticas é expressão de uma estratégia para aquisição de *status* (Stolte: 2015) pautada pela criatividade social (Welch Larson e Shevchenko, 2010). Para tanto, serão abordadas questões de inserção e projeção internacional do Brasil à luz da Teoria dos Papéis, sendo expostas as relações que os mencionados papéis têm com o *status* e a identidade internacional do país.

Em seguida, a cooperação para o desenvolvimento será tratada como um instrumento de política externa. Portanto, serão expostas a trajetória e as características da cooperação brasileira. Nesse tópico, serão aprofundados aspectos dos papéis de promotor do desenvolvimento e de exemplo concebidos pelos tomadores de decisão, bem como os desafios da cooperação brasileira, nomeadamente no que diz respeito às questões de participação social. Após a exploração da base contextual, será apresentado o conceito de democratização por associação (Abdenur e Marcondes, 2016), o qual trata da tentativa brasileira de influenciar indiretamente a democracia nos países com o qual coopera por meio de contatos entre agentes técnicos e políticos para o aperfeiçoamento da cultura política e institucional dos parceiros.

Para elucidar a ligação da concepção dos papéis de promotor do desenvolvimento como uma forma de poder de atração por meio da difusão de ideias com vistas à aquisição de *status*, a cooperação para o desenvolvimento será trabalhada a partir da perspectiva da literatura de difusão de políticas públicas. Para esse efeito, serão apresentados elementos da literatura sobre transferência e difusão de políticas com destaque para o Modelo de Dolowitz e Marsh (1996, 2000) e para o *framework* de Davies e Evans (1999) sobre rede de transferência de políticas (1999), ambos utilizados para orientar a análise empírica deste trabalho.

3.1 - Uma abordagem da inserção e projeção internacional do Brasil à luz da Teoria dos Papéis

O sentido de estratégia utilizado neste trabalho não é estritamente materialista. Nosso argumento vai ao encontro de uma perspectiva idealista, ao explorar os interesses em função das identidades e as estratégias como as crenças sobre como alcançar objetivos relacionadas às necessidades que a relação entre identidade e interesse proporciona. Tal abordagem idealista, contudo, não desconsidera a importância dos interesses e das capacidades materiais dos Estados, sendo para este trabalho, portanto, as perspectivas construtivista e institucionalista complementares.

A respeito das concepções dos papéis nacionais e o *status* que se projeta para o Brasil, pode ser indicada como marcante a aspiração de tornar o país um ator relevante na política regional e global. Em termos gerais, tal aspiração baseia-se na identidade nacional pautada na ideia do poder em potencial que o Brasil tem a desenvolver devido ao seu grande território, suas fronteiras bem delimitadas, à unidade linguística e mesmo cultural, e à posse de grandes recursos naturais e potencial econômico considerável.

Devido a essas características, existem expectativas de reconhecimento da importância do Brasil no sistema internacional, especialmente, por parte das potências estabelecidas (Souza, 2009: 12). De acordo com essa linha de pensamento, Lima (2005: 3) enquadra o Brasil como um país intermediário marcado por duas identidades internacionais distintas, as quais tenta conciliar: a de *system affecting state* (conceito de Keohane (1969) que designa Estado com poder limitado, mas com perfil internacional assertivo que busca a articulação multilateral com outros pares para influenciar o sistema) e a identidade de grande mercado emergente (*US trade representative*).

Essas identidades reforçam determinadas leituras de papel nacional, as quais envolvem as percepções acerca da potencialidade do país e da posição que ele ocupa e pode almejar ocupar no sistema internacional. Assim, a percepção das potencialidades e a observação do enquadramento sistêmico fazem com que o Estado profira determinado discurso oficial e aja de acordo com os papéis que pretende projetar e desenvolver, de modo a sustentar ou alcançar um determinado *status*, sendo esse último elemento intrinsecamente ligado à percepção dos outros significantes.

Como visto no capítulo anterior, o processo que envolve o discurso e a prática são característicos do *role making* e do *role taking*. Nesse enquadramento, a identidade, o

status e os papéis estão estreitamente ligados, designando relações co-constitutivas (Nabers, 2011, 83-86), conforme ilustrado no capítulo anterior.

A partir da exposição das características que fazem com que o Brasil seja identificado pelos atores nacionais como um país que pode afetar o sistema, a diplomacia brasileira vem ao longo do tempo procurando projetar o país de modo a alcançar reconhecimento. Veremos a seguir alguns papéis atrelados à identidade internacional do Brasil.

Devido ao seu peso econômico, demográfico e geográfico na América do Sul, o Brasil é apontado como potencial líder no continente e tem se colocado proativamente perante os projetos de integração regional, tanto no MERCOSUL como na UNASUL. Nesse contexto, um dos princípios que guia a política brasileira para a América do Sul é de que sua marcante presença nessa região fortaleceria as suas aspirações globais, pois teria maior capacidade de angariar apoio regional e maior abertura de comunicação com a Argentina. Ademais, o fortalecimento das relações com os vizinhos tornaria possível fortalecimento perante as relações com os Estados Unidos. Da mesma maneira, manter uma boa relação com os Estados Unidos seria uma prerrogativa positiva para a consolidação do Brasil como um poder regional (Lima e Hirst, 2006: 31-35).

Entretanto, apesar da existência da ideia de uma liderança natural do Brasil na América do Sul, é notável que qualquer papel de liderança não é naturalmente dado, pois depende de determinadas capacidades de influenciar aspectos políticos e econômicos e do reconhecimento por parte dos liderados. Por conseguinte, não há consenso sobre a real liderança brasileira na região, visto que o país enfrenta resistências colocadas em ações mais ou menos sutis por parte dos vizinhos, especialmente da Argentina.

Durante o governo Lula, as relações com os países do Sul Global foram intensificadas e, além da América do Sul, as relações com a África e com outros países emergentes ganharam importância. Foi nesse cenário que o Brasil empenhou-se na formação de coalizões Sul-Sul com o intuito de alavancar a condição de *global player* e colocar-se como ator relevante para a inclusão dos países em desenvolvimento nas decisões das organizações internacionais.

Embora o discurso da diplomacia brasileira esteja direcionado para a formação de uma governança global mais inclusiva e favorável aos países em desenvolvimento, é possível observar situações em que os espaços pleiteados pelo Brasil nas organizações internacionais visam, primeiramente, ao atendimento de seus próprios interesses, uma vez que pode competir ou divergir de outros países em desenvolvimento. Exemplo de

situações como essas é o pleito do Brasil a um acento no Conselho de Segurança da ONU, para o qual compete com outros países interessados, caso haja reformulações futuras. Outro exemplo são as posições ambíguas na OMC, uma vez que incluído na rede de países exportadores ao mesmo tempo em que faz parte do G0-20⁸⁴, em alguns posicionamentos apoia países do Norte, em outros apoia países do Sul (Margulis, 2014).

Além do grande território, outro elemento estrutural valorizado pela diplomacia como importante para a projeção internacional do país é a riqueza da formação étnica e cultural. Tal diversidade imprimiria oportunidades de interlocução, sendo esse fator especialmente ressaltado quando se trata das relações com a África, posto que o Brasil é o país com a maior população negra fora do continente africano. Da mesma forma, a posição ambivalente do Brasil como país de cultura ocidental e em desenvolvimento também é colocada como um aspecto que favorece a posição do Brasil como interlocutor. Esse atributo ressaltado na tradição discursiva da diplomacia remete ao papel de ponte identificado por (Holsti, 1987: 24). Esse papel destaca-se principalmente como uma função comunicativa na forma de agir como um “tradutor” de mensagens entre diferentes culturas).

Como discurso que exemplifica os atributos do papel de ponte, podemos citar a referência de Abdenur (1994: 42) acerca da atuação brasileira na Conferência Internacional dos Direitos Humanos de 1993. Ao referir-se à atuação do Embaixador Gilberto Sabóia na presidência do Comitê de Redação, sublinhou que:

Sua atuação foi por todos ressaltada como elemento importante para o êxito do evento. Como nação de cultura ocidental e, ao mesmo tempo, na condição de país em desenvolvimento, pôde o Brasil exercer papel de conciliação entre interesses distintos.

Nesse contexto, é realçado o discurso da tradição diplomática brasileira como de promotora da síntese e da aproximação (Abdenur, 1994: 35-44; Hirst e Pinheiro, 1995: 1).

Um papel mais ativo, o de mediador, também pode ser observado em iniciativas e discursos brasileiros, desde a tentativa de reforma do incipiente sistema de segurança da Liga das Nações, como representante dos menos poderosos, passando pela criação do G-

⁸⁴ Em *Trading out of the global food crisis? The world trade organization and the geopolitics of food security*, Margulis (2014) propõe uma visão crítica da geopolítica da segurança alimentar afirmando que as relações negociais na OMC vão além das divisões entre Norte e Sul, podendo os países ser agrupados em *Network of Food Exporters* e *Network of Food Importers* (NFI).

20, até a tentativa de estabelecer um acordo, junto com a Turquia, para mediar a crise causada pelo programa nuclear iraniano em 2010.

O período Pós-11 de Setembro, marcado pela Guerra do Iraque e pela subsequente crise econômica deflagrada em 2008, constituiu um cenário propício para os países comumente referenciados na literatura como “*rising powers*” (conjunto dos BRICS e, por vezes, México, Turquia e Coreia do Sul) empreendam ações discursivas e práticas para expor seus anseios de participação na ordem internacional. Naquele cenário, o Brasil fez parte do grupo de países que demandava instituições internacionais mais democráticas, que considerem as demandas de participação dos países em desenvolvimento. Foi fortalecido naquele período, por exemplo, o antigo pleito brasileiro pela reforma das Nações Unidas, nomeadamente do Conselho de Segurança.

Ao considerar as possíveis estratégias que relevantes países em desenvolvimento podem executar para aquisição de *status*, Welch Larson e Shevchenko (2010), baseados na literatura sobre Teoria da Identidade Social, identificada como uma das bases da Teoria dos Papéis, indicam três estratégias para a aquisição de *status*: a de mobilidade social, baseada na emulação de práticas dos poderes estabelecidos para conquistar reconhecimento e aceitação; a competição social, que pode ocorrer quando não há permeabilidade no grupo superior e os aspirantes têm condições de desafiar a ordem estabelecida; e a criatividade social.

A estratégia de criatividade social é a melhor evidenciada no escopo deste trabalho na projeção do Brasil por meio da cooperação para o desenvolvimento na área do combate à fome. Em uma estratégia de criatividade social os Estados tentam reenquadrar atributos negativos como positivos ou tentam enfatizar domínios em que são positivamente diferenciados do grupo de maior *status*, ressaltando, portanto, a sua contribuição única para o sistema internacional (Welch Larson e Shevchenko, 2010: 15).

Nesse caso, a cooperação Sul-Sul para o combate à pobreza transforma a qualidade de país em desenvolvimento como essencial para lidar com situações semelhantes nos países parceiros. Além disso, como visto no capítulo I, o combate à fome aparece no discurso da diplomacia brasileira como central para a segurança internacional, pois a redução da pobreza é identificada como um elemento central para a estabilidade mundial.

Stolte (2015: 34), ao trabalhar as motivações para a ação brasileira no Continente Africano, afirma que, como forma de conquista de prestígio e reconhecimento, a cooperação Sul-Sul apresenta-se como uma área propícia para a persecução da estratégia

de criatividade social, fazendo com que o país tenha ganhos de reconhecimento por parte dos atores dos grupos de *status* superior e inferior.

A autora ressalta que a criatividade social pode ser classificada como uma estratégia intermediária em que não há desafio direto aos poderes estabelecidos, nem a emulação perfeita de comportamentos daqueles, mas sim uma forma de cooperação que envolve um certo grau de desafio no sentido da proposta de renovação das estruturas de regimes internacionais⁸⁵. Neste trabalho, o âmbito de projeção brasileira concentra-se no Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e de forma mais específica no Complexo de Regimes de Segurança Alimentar e Nutricional⁸⁶. Nesse contexto, destaca-se o papel de promotor do desenvolvimento como atributo de um país que pretende assumir responsabilidades no sistema internacional.

Assim sendo, o papel de promotor do desenvolvimento, segundo Holsti (1987: 24), indica um dever ou obrigação especial de assistir países menos desenvolvidos, sendo referenciadas determinadas vantagens ou habilidades para desenvolver essa proposta de assistência. Nesse quadro, o discurso da dívida histórica do Brasil com a África encaixa-se na ideia de obrigação especial, a língua, a cultura e a condição de país em desenvolvimento relacionam-se com as vantagens e habilidades especiais. Todas essas questões se encaixam em um cenário em que o Brasil coloca a pobreza e a fome como questões relevantes para a segurança internacional.

Este trabalho tem como foco o papel de promotor do desenvolvimento, papel de natureza proactiva, e de forma complementar, o papel de exemplo, o qual tem caráter mais passivo, estando esses dois papéis intrinsecamente ligados. O papel nacional de exemplo enfatiza a importância do ganho de prestígio e influencia no sistema internacional por meio de políticas domésticas. Essa é uma ideia reconhecidamente enfatizada pelo conceito de *soft power* ao tratar a importância dos valores políticos e política interna como forma de influência. Segundo (Holsti, 1987: 25), o papel de exemplo seria um papel eminentemente passivo, em contraposição ao de promotor do desenvolvimento, pois não demandaria atitudes específicas por parte da diplomacia.

Entretanto, no caso do Brasil esses papéis estão eminentemente imbrincados e na última década marcaram o repertório discursivo da diplomacia brasileira. Com a

⁸⁵ Stolte (2015) e Welch Larson e Shevchenko (2010) aplicam os conceitos da Teoria da Identidade Social para analisar o comportamento dos Estados e para tanto baseiam-se nos estudos da Psicologia Social como, por exemplo, Ellemers, Naomi. 1991. *Identity Management Strategies. The Influence of Socio-Structural Variables on Strategies of Individual Mobility and Social Change*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen

consolidação de uma agenda social para a Política Externa, o papel de promotor do desenvolvimento foi enfatizado, com destaque para as relações do Brasil com o Sul Global. Nesse contexto, as discussões sobre desenvolvimento, ganharam destaque na agenda brasileira no Fórum IBAS e da Cúpula BRICS, espaços em que o Brasil reforça o seu discurso de cooperação horizontal como promotor da autonomia dos países do Sul e reforma das organizações multilaterais, inclusive, o Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Ao ter em consideração a identidade de *system affecting state* (Lima, 2005) e as aspirações e tomada de responsabilidades que envolvem o objetivo de ser reconhecido como uma potência, média ou emergente⁸⁷, podemos identificar que os objetivos de promover a autonomia e a projeção internacional do país são *roles demands/prescriptions* envolvidos nos processos de *role making* e *role taking* do Brasil como líder na América do Sul, como promotor das coalizões do Sul, como mediador e mesmo como promotor do desenvolvimento.

A questão da autonomia é central para a literatura sobre a Política Externa Brasileira - conforme será exposto nos parágrafos seguintes – tendo sempre permeado o discurso diplomático com maior ou menor ênfase ao longo da história. Nesse cenário, a coerência da diplomacia é apontada como uma característica da identidade internacional do Brasil (Cervo, 2008). Devido às limitações brasileiras de atuar no sistema, a diplomacia funciona como um instrumento de *soft power* que favorece a credibilidade do país e a demarcação de uma visão de mundo própria.

Acerca dessa temática, Cervo (2008: 26-31) indica como elementos do acumulado histórico da diplomacia brasileira a autodeterminação; a não-intervenção e a resolução pacífica de controvérsias; o juridicismo, como fator de estabilização das relações internacionais; o multilateralismo normativo, como princípio do estabelecimento de regras equilibradas e inclusivas a ação externa cooperativa e não confrontacionista; as parcerias estratégicas com Estados, blocos ou coalizões que apresentam benefícios para a expansão do comércio exterior, para os investimentos diretos, para a organização empresarial e para o desenvolvimento da ciência e da tecnologia; o pragmatismo, como expressão do realismo; a cordialidade oficial em relação aos vizinhos. a qual orienta o Brasil a não ostentar grandeza e superioridade; bem como o desenvolvimento como vetor.

⁸⁷ Lima (2005) caracteriza o Brasil como um Estado intermediário, nos discursos diplomáticos dos Governos de Fernando Henrique impera o uso do termo potência média e na era Lula o de potência emergente.

Destacamos o último elemento mencionado por Cervo (2008: 31), a independência de inserção internacional, por ser mencionada pelo autor como um aspecto ideológico que contamina todos os outros elementos. Segundo o autor, o Brasil, como país com capacidades limitadas no sistema internacional tem buscado uma visão própria do mundo, a autonomia decisória e a formulação própria de política exterior.

A partir de uma perspectiva histórica, que tem como base as relações políticas, econômicas e diplomáticas, ao explorar as relações entre política externa e interna, Cervo (2008, 67-90) relaciona as inclinações da Política Externa aos paradigmas que orientaram o desenvolvimento do país em determinados períodos históricos. Sendo assim, o autor demonstra como cada paradigma esteve relacionado a correntes de pensamento com visões distintas sobre qual o papel do Estado no desenvolvimento do país e como este deveria portar-se perante as esferas econômica e política do sistema internacional.

Na vigência do paradigma liberal-conservador (1810-1830), o Brasil esteve tramado pelas regras estabelecidas pelas potências europeias. Naquele período, os acordos bilaterais, marcadamente desvantajosos para os países da América Latina, foram o instrumento pelo qual as potências estabelecidas conseguiram impor relações desiguais que não favoreceram o desenvolvimento dos países recém-independentes. Quebrando esse ciclo, o paradigma desenvolvimentista, instaurado com as reformas da Revolução de 1930 e que perdurou até 1989, tinha como objetivo a superação das assimetrias de modo a promover o desenvolvimento tendo como carro-chefe a ação estatal. Tal mentalidade tinha como princípio a autonomia decisória.

Com a chegada de Collor ao poder, em 1990, o paradigma que rege a Política Externa é o neoliberal, paradigma que se normalizou e que se espalhou por toda a América Latina na década de 1990. A mentalidade neoliberal baseada na abertura econômica, direcionou também reformas internas que visavam a estabilidade monetária e a diminuição do papel do Estado nas atividades sociais e econômicas. Segundo Cervo, esse modelo deixava em segundo plano a autonomia decisória. Apesar de ser ressaltado pelo autor que o modelo neoliberal não favoreceu o desenvolvimento do Brasil, devido às dificuldades colocadas pelos protecionismos do Norte, pela falta de investimento em avanços tecnológicos e pelo marcante envidamento externo, foi na era Cardoso que surgiu o embrião do paradigma logístico.

A ideologia do paradigma logístico associa o elemento externo do liberalismo e o elemento interno do desenvolvimentismo. Nesse modelo, o Estado assume um papel de mediador e suporte de iniciativas de outros atores sociais, não sendo nem puramente

desenvolvimentista, nem puramente neoliberal. Segundo Cervo, essa foi a perspectiva adotada durante os governos de Lula da Silva, no qual também foi recuperada, segundo autor, a ideia de autonomia decisória. No governo Dilma, esse paradigma teria entrado em declínio, entre outras razões, pela dificuldade de articulação da Presidenta com a sociedade civil (Cervo e Lessa, 2014).

Como se pode perceber pelas diferenças entre paradigmas descritos por Cervo, ao longo do tempo, foram desenvolvidas estratégias variáveis para o desempenho da autonomia brasileira, objetivo que apresenta características de continuidade mesmo com as mudanças de governo e de regime (Saraiva e Valença, 2012).

Quanto a essas questões, Saraiva e Valença (2012) destacam duas correntes de pensamento na diplomacia brasileira: uma vinculada ao institucionalismo pragmático e outra ao paradigma autonomista. Ao trabalhar o tema central da autonomia para a diplomacia brasileira, Pinheiro (2000) ressalta como o Brasil usa as organizações internacionais para preservar sua autonomia, ora recorrendo a elas como forma de fortalecer suas posições, ora afastando-se delas para precaver-se de comprometimentos excessivos capazes de impor-lhe altos custos materiais ou posicionamentos demasiados rígidos. Assim, a autora chama de institucionalismo pragmático o uso instrumental das organizações para a maximização da autonomia.

Como se poderá compreender nos parágrafos seguintes, as duas correntes não são essencialmente antagônicas, diferenciando-se sobretudo em termos de ênfase em determinadas estratégias. Nesse cenário, a corrente autonomista destaca-se por ser mais entusiasta do fortalecimento das relações Sul-Sul como forma de fortalecimento das posições brasileiras.

O governo Collor é apontado como momento de acirramento da dicotomia entre os dois paradigmas no MRE, pois a corrente liberal, que era minoritária, ganhou espaço afastando o Brasil do terceiro-mundismo como uma estratégia de ganho de reconhecimento por parte dos países desenvolvidos (Saraiva; 2010).

Apesar da tendência de continuidade da Política Externa devido a sua estrutura tecnocrática, a preponderância de uma corrente de pensamento, identificadas na academia como paradigmas, em um determinado governo indica prioridades e estratégias na implementação. Cada uma dessas correntes expressa determinadas crenças acerca do desenvolvimento nacional e de cálculos de formuladores que variam de acordo com a visão destes sobre o interesse nacional e a conjuntura internacional (Saraiva, 2010: 2).

Ao considerar o escopo temporal deste trabalho, notamos que Fernando Henrique assumiu a presidência em 1995, período muito próximo ao fim da Guerra Fria. Naquele momento, o paradigma institucionalista pragmático preponderou para a perseguição dos objetivos da autonomia e da projeção do Brasil por meio da valorização da participação nas instituições multilaterais.

Assim, os mandatos de Fernando Henrique foram marcados pela estratégia conhecida na literatura como autonomia pela integração (Fonseca, 1998). Essa ideia, que já vinha sendo construída desde o governo Collor, é marcada pelo pressuposto da participação do Brasil na construção e fortalecimento de normas e instituições internacionais capazes de favorecer a persecução dos interesses do país, pois, devido as suas fragilidades, atuar em conjunto com outros países era a estratégia para combater os desequilíbrios de poder no sistema internacional.

O ganho de credibilidade, especialmente perante os países do Norte, também é uma marca dessa estratégia. Com o alcance da estabilização econômica a partir do Plano Real, Cardoso empreendeu uma política com características universalistas para que o Brasil chegasse à condição de *global player* e *global trader*. Nesse contexto, as relações com os países do Norte foram privilegiadas. Porém, houve também o fortalecimento do projeto de integração regional, momento em que os institucionalistas pragmáticos defenderam a construção de uma liderança brasileira na América do Sul. Nesse período, além da América do Sul, o Brasil atuou em diversos cenários, apesar das diferenças de importância dada a cada um deles. Nesse contexto, Vigevani et al (2003: 53) elencam relações com outros países, além dos países do MERCOSUL, dos Estados Unidos e da União Europeia, fomentadas durante os mandatos de Cardoso, sendo estas as aproximações estabelecidas com China, Índia, Rússia, Japão, Portugal e outros países da CPLP, Cuba e México.

Ao ressaltar as diferentes dimensões e intensidades das relações com esses parceiros, os autores evidenciam que, enquanto nas relações com Portugal destacam-se os investimentos na compra de empresas estatais brasileiras privatizadas, a CPLP representa uma retomada das relações com os Países Africanos de Língua Portuguesa materializadas no envio de forças de *peacekeeping* para Angola e no desenvolvimento de projetos de cooperação horizontal, especialmente para o combate à *Acquired Immune Deficiency Syndrome* (AIDS) e outras questões de saúde pública.

Destaca-se também o envio de um contingente pequeno para a estabilização de Timor Leste (Vigevani et al., 2003: 53 apud Silva, 2002). Em verdade, a criação da CPLP

se deu em um momento de inflexão da política africana do Brasil, quando apenas Angola era um parceiro valorizado entre os PALOP.

Os governos de Lula da Silva foram marcados pelo paradigma autonomista, o qual tem como princípio a expressão assertiva da vontade de elevar o Brasil ao nível de um ator global que, para ser concretizada, precisaria, além da liderança na América do Sul, o aumento da influência entre os países do Sul. Nesse cenário, os autonomistas reforçaram a participação em fóruns internacionais, assim como os pragmatistas. Porém, nesse caso, não apenas a integração nos fóruns multilaterais é valorizada, a reforma das organizações internacionais é colocada como um tema central.

Tais reformas têm como objetivo estabelecer a reciprocidade entre estruturas hegemônicas e países emergentes (Cervo, 2008: 94). Além da intensa participação nos *fora* multilaterais, outra semelhança que liga os autonomistas aos institucionalistas é o objetivo de fortalecer o Brasil como *global player* e *global trader*, porém, a partir também da ação do Estado como favorecedor da expansão de relações econômicas (Saraiva e Valença, 2012: 16).

Após o 11 de Setembro, o cenário internacional foi alterado em seus aspectos econômicos e também políticos e é nesse contexto que se insere a Política Externa mais proativa do governo Lula que, além da aproximação com países emergentes, como os outros BRICS, retoma com mais ênfase as relações com a África. Em seu discurso de posse temos:

Reafirmamos os laços profundos que nos unem a todo o Continente Africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades. Visamos não só explorar os benefícios potenciais de um maior intercâmbio econômico e de uma presença maior do Brasil no mercado internacional, mas também a estimular os incipientes elementos de multipolaridade da vida internacional contemporânea.

A partir dessa fala, vemos o retorno de uma ligação mais enfática com o Continente Africano. Nesse governo, não só as semelhanças culturais são enfatizadas, mas também a noção de dívida histórica do Brasil para com a África permeia os discursos de reaproximação.

Lula introduz uma agenda social na Política Externa, assim, o combate à fome e a cooperação em saúde aparecem como principais marcas de sua cooperação para o desenvolvimento com a África. Ao mesmo tempo, essa aproximação incita elementos de perseguição de uma multipolaridade. No trecho acima citado, podemos destacar a

referência à concepção do papel de promotor do desenvolvimento que, por sua vez, está atrelado às aspirações econômicas do Brasil, bem como ao estímulo à multipolaridade – forma de organização da ordem internacional que melhor atende aos interesses brasileiros.

A chegada de Lula ao poder coincide com um momento de renascimento africano que combina crescimento econômico em alguns países, busca de estabilidade política e de pacificação de conflitos internos. Nesse contexto, o Brasil aumentou sua participação em investimentos e em comércio no Continente, aumentando também o número de embaixadas, rompendo um ciclo de retraimento na Política Externa em relação à África. Marca desse novo ciclo foram as visitas de Lula a países da África Subsaariana, em 2003, Angola, Moçambique, África do Sul, Namíbia, e São Tomé e Príncipe, e, em 2004, a São Tomé e Príncipe, Cabo Verde e Gabão (Saraiva, 2010: 174-179).

Em um contexto internacional em que as economias emergentes, nomeadamente os países que fazem parte dos BRICS movimentam-se pela reforma das organizações internacionais, ressaltando em seus discursos a importância de que a ordem mundial reflita uma multipolaridade que contemple as suas ambições políticas, observa-se a ênfase dada à cooperação Sul-Sul e ao endossamento de que as reformas das organizações multilaterais, como a da ONU e do seu Conselho de Segurança, bem como do FMI, representam uma adequação necessária ao cenário de crescimento da importância dos países emergentes.

Nesse panorama, o governo Lula caracterizou-se, entre outros fatores, pela diversificação de parcerias políticas e econômicas. Sendo assim, a sua política ficou conhecida entre os estudiosos pela estratégia da autonomia pela diversificação. Segundo (Vigevani e Cepaluni (2007: 283). a mudança ocorrida no governo Lula corresponde a um ajuste no programa, que não implica na alteração nas metas gerais da Política Externa. Portanto, nesse período, foram empreendidas mudanças de ênfases em prol de novas formas de inserção internacional do país, com a manutenção dos objetivos da autonomia e da projeção.

A ênfase nas relações Sul-Sul pode ser associada à busca de maior autonomia na arena internacional e de um novo ativismo/protagonismo do Brasil. Essas aproximações podem ser encaradas como formas de atrair apoios para a realização das ambições brasileiras. Nesse contexto, vários autores enfatizam que a cooperação Sul-Sul, em especial a voltada para a promoção do desenvolvimento, está associada à busca de apoio, por exemplo, para conseguir um assento no Conselho de Segurança da ONU e apoio para

outras reformas em instituições multíferas (Inove e Vaz, 2012; Pino e Leite, 2010; Lima e Hirst, 2006; Vigevani e Cepaluni, 2007).

No governo Dilma, sob o signo da continuidade de seu antecessor, a chancelaria lança como objetivo a construção da “multipolaridade benigna” como marca da Política Externa, ou seja, o Brasil quer ser reconhecido como promotor da uma multipolaridade cooperativa e inclusiva (Amorim, 2011: 265). Na continuidade da perseguição de uma política autônoma como marca da inserção internacional do Brasil, Dilma permanece com os mesmos objetivos. Dentre os elementos de continuidade, o discurso do MRE destacava nos primeiros anos do governo Dilma o fortalecimento dos laços com os países emergentes, sem o afastamento das potências estabelecidas, e a ênfase nos Direitos Humanos, colocada nomeadamente na promoção do conceito de responsabilidade ao proteger⁸⁸. É notável que as iniciativas internacionais tornaram-se mais genéricas ao proporem mudanças a longo prazo, como a introdução do conceito da responsabilidade ao proteger e a instauração do marco civil multilateral da internet (Cornetet, 2014: 127; BRICS Policy Center 2011).

Entretanto, é de se ressaltar que a Política Externa declinou como um todo, perdendo projeção com o afastamento da Presidenta das questões internacionais (Cervo e Lessa, 2014). Além do perfil presidencial, outros fatores contextuais são apontados como causas do declínio da Política Externa dentre as prioridades governamentais. Nos mandatos de Dilma, principalmente no segundo, o Brasil começa a sofrer os efeitos da crise econômica internacional, há uma disparada da inflação e queda no crescimento econômico. Somou-se a esse cenário de recessão uma severa crise política que envolveu escândalos de corrupção e falta de apoio parlamentar às ações presidenciais, compondo, assim, um quadro de falta de governabilidade, o qual culminou com o pedido de *impeachment* da Presidenta pela Câmara dos Deputados em Março de 2016.

Depois da reeleição até o *impeachment* de Dilma, em Agosto de 2016, o Brasil foi mergulhado em uma intensa crise política e econômica agravada com os escândalos ligados à corrupção generalizadas e às propostas de reformas estruturais conduzidas pelo

⁸⁸ O conceito da responsabilidade ao proteger, refere-se à noção de que a comunidade internacional, quando exerce sua responsabilidade de proteger, deve demonstrar um alto nível de responsabilidade ao proteger. O termo foi mencionado a primeira vez por Dilma Rousseff em seu discurso de abertura da Assembleia das Nações Unidas em Setembro de 2012. Pronunciamento do Ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, em debate sobre Responsabilidade ao Proteger na ONU – Nova York, 21 de fevereiro de 2012. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/8653-pronunciamento-do-ministro-das-relacoes-exteriores-antonio-de-aguiar-patriota-em-debate-sobre-responsabilidade-ao-proteger-na-onu-nova-york-21-de-fevereiro-de-2012>. Consultado em 28/04/2013.

governo Temer, tais quais a Reforma Trabalhista, a Reforma da Previdência e aprovação da Proposta de Emenda Constitucional 55/2016, que limita por 20 anos o teto dos gastos públicos⁸⁹.

Perante o cenário de caos interno, as questões de Política Externa foram ofuscadas, principalmente aquelas relacionadas à agenda social. É possível constatar que os dois Ministros das Relações Exteriores de Temer, José Serra (Ministro entre Maio de 2016 e Fevereiro de 2017) e Aloysio Nunes, sucessor de Serra, em seus discursos de posse, apesar de não romperem com a tradição de enfatizar a importância de laços históricos com os países em desenvolvimento, ressaltaram que estas relações devem ser voltadas para investimentos recíprocos e parcerias empresariais. Ao falar de África em seu discurso de posse, Nunes enfatizou que as lideranças africanas não buscam “compaixão assistencial, mas investimentos e parcerias empresariais e tecnológicas” (Nunes, 2017). Essa fala, anuncia uma ruptura manifesta com o destaque da agenda social na Política Externa.

Já durante o governo Dilma, os cortes orçamentários eram visíveis, sendo notáveis no orçamento do MRE, inclusive com a redução de abertura de vagas no concurso para a carreira diplomática. Naquele período, a cooperação já apresentava declínio, como pode ser observado no gráfico abaixo a partir da oscilação dos indicadores dos gastos em cooperação, a execução financeira dos projetos da ABC⁹⁰:

⁸⁹ Para mais informações sobre o contexto da crise política e detalhes sobre a PEC 55/2016 ver Marreiro, Flávia. 2016. Um Congresso em xeque decidindo o destino das próximas décadas. Fhttp://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/13/opinion/1481642423_492382.html (Consultado em 02/05/2017=.

⁹⁰ Vale ressaltar que o orçamento da ABC não corresponde à totalidade dos valores destinados à cooperação brasileira, pois outros Ministérios possuem orçamentos destinados à atividade cooperativa. Mesmo assim, o orçamento da ABC é um indicador relevante para destacar a variação do investimento na cooperação técnica.

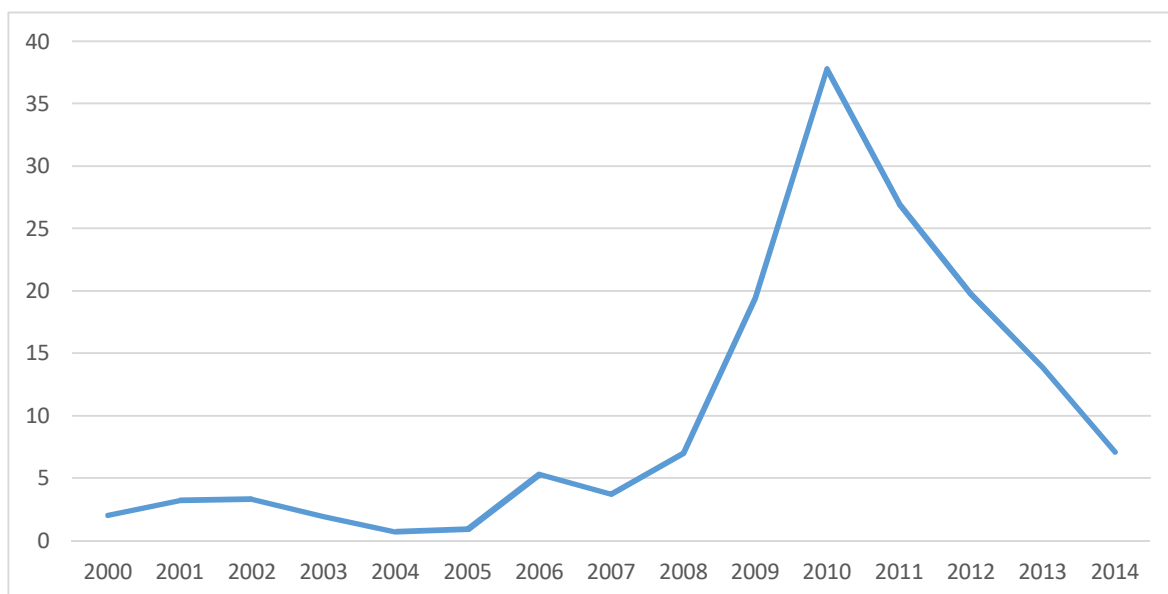


Figura 7 – Gráfico com a evolução da execução financeira dos projetos da ABC (2000-2014), em milhões de Reais.

Fonte: Evolução da Execução Financeira dos Projetos da ABC.⁹¹

De acordo com entrevistas realizadas em 2016, no MRE, a gestão Dilma foi marcada pela redução do foco nas questões sociais e pela instabilidade interna causada pela troca de Ministros. Ao todo, Dilma teve três Chanceleres⁹². Ainda de acordo com os entrevistados, o perfil da Presidenta era mais direcionado para as questões de diplomacia comercial.

Ao ter em conta as semelhanças e diferenças das estratégias perseguidas durante os governos dos três Presidentes e as colocações acerca das concepções dos papéis nacionais anteriormente expostas, podemos compor o seguinte quadro:

⁹¹ Os valores anuais são os somatórios financeiros da execução do orçamento da ABC, das transferências para Organismos Internacionais e dos repasses de recursos de órgão e instituições governamentais brasileiras para serem executados em ações de cooperação técnica pela ABC. <http://www.abc.gov.br/Gestao/EvolucaoFinanceira> (Consultado em 10/05/2016).

⁹² Antonio Patriota (2011-2013), Luiz Alberto Figueredo (2013-2015) e Mauro Viera (2015-2016).

Tabela 2 – Quadro resumo - Identidade, papéis e status do Brasil

Identidade internacional <i>System affecting</i> – Mercado emergente Status Estado Intermediário Potência média – Potência emergente				
	<i>Role conceptions</i>		<i>Role expectations</i>	<i>Role performance e enactment</i>
FHC	Líder regional Ponte Mediador Promotor do desenvolvimento	Líder na América do Sul	Integrar o Brasil por meio do ordenamento multilateral	Participar dos fóruns multilaterais Promover a estabilidade econômica e a abertura do mercado Priorizar relações com países desenvolvidos
Lula	Exemplo	Líder no Sul Global (em cooperação e concorrência com outros emergentes)	Promover o Brasil como reformador do ordenamento multilateral	Ampliar a participação dos fóruns multilaterais e movimentar reformas nestss espaços Ampliar a atuação do Brasil como parceiro para o desenvolvimento no Sul - Incorporar uma agenda social à PE
Dilma	As expectativas e as demandas oficialmente são as mesmas do governo anterior, porém, a Política Externa como um todo passa por um período de retraimento			

Fonte: O quadro é de produção própria, a partir de referências da literatura previamente citadas, tais como Hirst e Lima (2006), Tullo e Vigevani (2007), Souza (2009), Saraiva (2010), Saraiva e Valença (2012).

As percepções acerca do lugar que o Brasil deve ocupar no sistema internacional e quais papéis o país deve assumir revelam elementos de *role location*, ou seja, o processo internacional pelo qual um ator localiza a si mesmo em uma estrutural social e como ele lida com os outros atores. Sendo assim, observamos que os papéis permaneceram os mesmos, mas que houve adaptações sobre a percepção do potencial do Brasil como um *system affecting state* e a ênfase que foi dada à proatividade no desenvolvimento desses papéis, fato que fez o Brasil acentuar a sua atuação no desempenho do papel de promotor do desenvolvimento.

Tal acentuação ocorreu, não por coincidência, no governo Lula, quando o discurso diplomático apontava para a afirmação do Brasil como potência emergente. Até então, a principal ideia vigente era a de Brasil como potência média. Lafer (2001: 65), ao considerar a posição do Brasil no eixo assimétrico do sistema internacional, ou seja, no eixo em que se relaciona com as grandes potências, evoca o comportamento histórico do país de manter a via multilateral como forma de compensar suas fragilidades. Assim como Cervo (2008), Lafer (2001) também ressalta a importância do tema do desenvolvimento como central para a Política Externa Brasileira, fazendo com que o país evocasse o discurso de que a ação externa relaciona-se intrinsecamente ao desenvolvimento interno.

Sem romper com essas ideias, Celso Amorim, Chanceler de toda o período em que Lula esteve na presidência (2003-2010)⁹³, foi o porta-voz da diplomacia ativa e ativa, a qual colocava o Brasil como potência emergente, ou seja, país capaz de impulsionar reformas no sistema internacional, assumindo, portanto, novas responsabilidades. Em prol desse discurso, Amorim afirmava que o Brasil tinha como objetivo defender valores democráticos e reduzir as desigualdades entre os países na ordem internacional. Nesse contexto, a cooperação técnica serviria como um instrumento solidário para destacar o papel do Brasil como promotor de bens públicos globais, característica capaz, inclusive, de diferenciar a atuação brasileira da Chinesa e da Indiana como potências emergentes (Schleicher e Platiau, 2017: 2). Acerca da cooperação Sul-Sul, da qual a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) é uma modalidade, Amorim (2010: 231) escreveu:

At the crossroads of all the main guidelines of Brazilian foreign policy is the effort to establish closer relations with other developing countries. South-South cooperation is a diplomatic strategy that originates from an authentic desire to exercise solidarity toward poorer countries. At the same time, it helps expand Brazil's participation in world affairs. Cooperation among equals in matters of trade, investment, science and technology and other fields reinforces our stature and strengthens our position in trade, finance and climate negotiations. Last but not least, building coalitions with developing countries is also a way of engaging in the reform of global governance in order to make international institutions fairer and more democratic.

No próximo tópico, a partir do enquadramento geral acima exposto, a cooperação para o desenvolvimento será apresentada como instrumento de política externa com o objetivo de caracterizar o Brasil como promotor do desenvolvimento e a relação desse papel com o papel de exemplo.

3.2 - A cooperação como instrumento da política externa e os papéis de promotor do desenvolvimento e exemplo

O Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (SCID) é um regime internacional que ganhou contornos ainda na Guerra Fria, quando a concessão de ajuda passou a constituir importante vertente das relações diplomáticas entre países

⁹³ Celso Amorim foi Ministro das Relações Exteriores também de Itamar Franco (1993-1995).

doadores e receptores (Ayllón, 2006: 5). Em uma definição elaborada por Galán e Sanahuja (1999), o SCID é:

Rede de instituições públicas e da sociedade civil que promovem ações de cooperação internacional ao desenvolvimento. O SCID está formado por muitas organizações de diferentes naturezas, orientações e funções, dentre as quais encontram-se organismos internacionais, governos e instituições públicas dos países doadores e receptores de ajuda, organizações não-governamentais, empresas e outras entidades da sociedade civil. Essas organizações compõem uma rede que de forma mais ou menos articulada configura o SCID.⁹⁴

Nas primeiras décadas do pós-guerra, a cooperação Norte-Sul foi desenvolvida em um contexto de descolonização em que os países do Norte buscavam a manutenção de zonas de influência. Nesse cenário, o desenvolvimento da cooperação Norte-Sul foi marcado por condicionalidades econômicas e políticas, bem como por práticas que não tinham como princípio a horizontalidade das relações de cooperação.

Foi ainda durante a Guerra Fria, mas em um período de descolonização já avançado, que a Cooperação Técnica Internacional (CTI) foi engendrada. Essa modalidade de cooperação tem como característica a transferência não-comercial de técnicas e conhecimentos, o desnível quanto ao desenvolvimento alcançado por receptor e prestador e a execução de projetos em conjunto, envolvendo peritos, treinamento de pessoal, estudos e pesquisas.

Naquele contexto, havia uma forte ambivalência entre a ajuda e a capacitação. Portanto, a ideia do assistencialismo era saliente. Nos anos de 1970, são associadas à CTI mais duas funções: a captação de ciência e tecnologia por parte dos receptores e o fortalecimento dos interesses dos países doadores avançados (Cervo, 1994: 39).

Ainda na década de 1970, porém, ganha espaço a ideia de horizontalidade que embasa a CTPD, a principal esfera cooperativa que o Brasil atua. Nesse enquadramento, a perspectiva brasileira de cooperação foi alicerçada no plano político pelos princípios orientadores da Política Externa Brasileira, tais quais o pacifismo e o não-confrontacionismo, tendo sido marcada por um discurso promotor da união dos países do chamado Terceiro Mundo, no escopo do qual o Brasil dirigia-se especialmente a América hispânica e à África negra (Cervo 1994: 42).

⁹⁴ Tradução de Bruno Allyón no artigo Aylló, Bruno. 2006. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, 5(8).

Perante as críticas ao tradicional sistema de ajuda ao desenvolvimento, especialmente aquelas relativas às condicionalidades e a falta de ruptura com dependências estruturais, e em virtude da possibilidade da transferência de experiências positivas acumuladas por países em desenvolvimento, a ideia de uma cooperação horizontal entre países em desenvolvimento começou a ser fomentada pelas Nações Unidas. Assim, em 1974, foi criada a Unidade Especial para CTPD pelo PNUD com o objetivo de promover estudos para impulsionar essa modalidade de cooperação.

Em 1978, é realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, momento em que foi elaborado o Plano de Ação de Buenos Aires. Esse plano trazia a primeira identificação dos princípios da CTPD, tais quais a não interferência dos países cooperantes nos assuntos de outros Estados, a igualdade entre os associados e o respeito pelos conteúdos locais do desenvolvimento.

O Brasil destacou-se, durante a década de 1970, na colocação dos debates sobre a CTPD no âmbito das Nações Unidas, fato que demonstra o direcionamento do país para a busca da autonomia promovida pela união dos países em desenvolvimento. Tal ideário, entretanto, não rechaçava a modalidade de cooperação Norte-Sul, mas colocava essas modalidades como complementares. Ainda hoje, o Brasil é beneficiário da cooperação de países do Norte. A cooperação recebida bilateral é executada por meio de consultorias de alto nível, treinamento de técnicos brasileiros e por doação de equipamentos de alta tecnologia. Em 2011, Alemanha (doze projetos), Japão (oito projetos), França (sete projetos) e Espanha (seis projetos) foram os principais parceiros da cooperação bilateral⁹⁵.

Desde o fim da década de 1960, o Brasil presta cooperação técnica a países em desenvolvimento, mas foi a partir dos anos de 1980 que essa atividade ganhou maior amplitude. Antes, o Brasil havia sido intensamente beneficiado pela CTI e perante a propaganda do êxito brasileiro, instituições brasileiras beneficiadas pela cooperação, como a EMBRAPA e a Fundação Osvaldo Cruz (Fiocruz), receberam demandas de países e de organismos internacionais para que o Brasil tomasse parte na cooperação técnica.

Tais circunstâncias fazem com que o Brasil atrele ao seu papel de promotor do desenvolvimento a ideia de retribuição à assistência recebida. No site da ABC, acerca do histórico da cooperação técnica brasileira lê-se: “O Governo brasileiro, reconhecendo a importância que a CTI havia representado para o desenvolvimento nacional, considerou

⁹⁵ CGCB - Coordenação Geral de Cooperação Técnica Bilateral. <http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Direcao/CGCB> (Consultado em 02/06/2017).

que o Brasil deveria dar um retorno compatível com os benefícios dela obtidos e colocou sua experiência à disposição dos países interessados”⁹⁶.

Nessa conjuntura, o país privilegia a cooperação em detrimento dos tradicionais conceitos de ajuda externa e ajuda ao desenvolvimento, favorecendo, portanto, a modalidade de cooperação técnica horizontal (Vaz e Inove, 2007: 1). Assim sendo, a cooperação brasileira tem como princípios: 1. solidariedade, 2. ação com resposta a demandas, 3. reconhecimento da experiência local e adaptação da experiência brasileira, 4. não condicionalidade, 5. não vinculação a benefícios econômicos e comerciais, 6. não interferência nos assuntos domésticos dos parceiros. Tais princípios norteiam a atuação brasileira no SCID.

Além da CTPD, são modalidades da cooperação Sul-Sul brasileira a cooperação educacional, a científica e tecnológica, a cooperação humanitária, a proteção e o apoio aos refugiados, as operações de manutenção da paz e os gastos com organismos internacionais (IPEA e ABC, 2016).

Com base nesses parâmetros, o Brasil entende a cooperação técnica como uma opção estratégica de parceria para produzir impactos positivos sobre populações, por meio da promoção de mudanças estruturais em sistemas produtivos que facilitem o crescimento e o desenvolvimento social. Além de ressaltar o elemento da solidariedade, o Brasil declara serem as ações de CTPD também um instrumento de Política Externa “para assegurar presença positiva e crescente em países e regiões de interesse primordial”. Nesse cenário, é conferida à CTPD a missão de estreitar laços, enquanto são fomentados os objetivos do “desenvolvimento sustentável, da elevação do nível e da qualidade de vida das populações com mais justiça social”.⁹⁷

A cooperação brasileira investe nomeadamente na transferência de conhecimento por meio de consultorias, treinamentos e a eventual doação de equipamentos, com vistas a promoção da autonomia e do fortalecimento institucional e a capacitação de recursos humanos. Apesar da cooperação técnica ser preponderante, o Brasil também atua nas modalidades da ajuda humanitária, a cooperação educacional (concessão de bolsas para estrangeiros) e a contribuição para organizações internacionais.

⁹⁶ Histórico da Cooperação Técnica Brasileira. <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Historico> (Consultado em 02/05/2017).

⁹⁷ Definição apresentada no site da ABC: CGPD - Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. MRE/ ABC. <http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Direcao/CGPD> (Consultado em 10/05/2015).

A partir dessa perspectiva, tanto a cooperação triangular realizada em parceria com países do Norte ou com organismos, são tidas pelo Brasil como modalidades da cooperação Sul-Sul. Para a cooperação técnica multilateral a ABC apresenta como definição:

A cooperação técnica multilateral é aquela desenvolvida entre o Brasil e organismos internacionais com mandato para atuar em programas e projetos de desenvolvimento social, econômico e ambiental. O objetivo desse relacionamento é o de gerar e/ou transferir conhecimentos, técnicas e experiências que contribuam para o desenvolvimento de capacidades nacionais em temas elencados como prioritários pelo governo brasileiro e sociedade civil, assumindo-se como horizonte de trabalho a auto-suficiência nacional em termos dos conhecimentos requeridos para conceber e operacionalizar políticas e programas públicos com repercussão sobre o desenvolvimento socioeconômico do país.⁹⁸

A participação do Brasil nos espaços de discussão multilateral do desenvolvimento pode ser observada em várias iniciativas, tais quais a concepção da Agenda para o Desenvolvimento das Nações Unidas, na participação da Conferência de Monterey sobre o financiamento do desenvolvimento, nas conferências sobre o desenvolvimento sustentável (Rio 92, Rio+10 e Rio+20), além das várias conferências mundiais voltadas para os diversos temas transversais ao desenvolvimento.

Além disso, representam o interesse do Brasil nesse tipo de cooperação a criação de centros especializados internacionais no Brasil, como o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG-PNUD) e o Centro de Excelência Contra a Fome (PMA). A ABC coloca a cooperação multilateral como um dos principais instrumentos de participação em iniciativas para a partilha de boas práticas originadas no país por meio de uma disseminação e sistematização destas.⁹⁹

Portanto, é comum que os escritórios das agências da ONU sediados no Brasil possuam uma vertente para trabalhar a cooperação Sul-Sul. Nesse sentido, podem ser observadas iniciativas de cooperação triangular com organismos, nas quais as agências da ONU prestam apoio à cooperação entre dois países, bem como a iniciativas multilateralizadas, em que o Brasil interage com um conjunto de países, como na UNASUL e na CPLP. Como exemplo dessas articulações cooperativas triangulares e

⁹⁸ CGCM – Coordenação Geral de Cooperação Técnica Multilateral. <http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Direcao/CGCM> (Consultado em 02/05/2017).

⁹⁹ CGCM – Coordenação Geral de Cooperação Técnica Multilateral. <http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Direcao/CGCM> (Consultado em 02/05/2017).

multilaterais podem ser citadas, por exemplo, o trabalho desenvolvido entre o Brasil e a FAO, e o Brasil e a Organização Pan-americana da Saúde, vinculada à Organização Mundial da Saúde (OMS).

A Organização Pan-americana da Saúde usa o termo Cooperação entre Países para o Desenvolvimento da Saúde para designar a execução e a gestão de projetos e atividades de desenvolvimento entre países, com o compartilhamento de experiências e capacidades técnicas mútuas e de seus recursos.¹⁰⁰ Para atender a esse objetivo, a OMS possui centros colaboradores que são instituições designadas pela integrar uma rede internacional para a realização de atividades técnicas e suporte aos programas da OMS.

São apontados como ganhos para os centros colaboradores uma maior visibilidade e reconhecimento pelas autoridades nacionais, chamando a atenção pública para as questões da saúde em que atuam, além de criar espaços para o intercâmbio de informações e de cooperação técnica com outras instituições nacionais, regionais e internacionais.¹⁰¹ A OMS possui dezanove centros colaboradores no Brasil. Entre os centros de pesquisa e as várias áreas temáticas, destacamos a Escola Nacional de Saúde Pública - Fiocruz, na área das políticas farmacêuticas, e a Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – Fiocruz, na área da educação de técnicos em saúde. As duas organizações mencionadas estão diretamente envolvidas no Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da CPLP e em outras atividades com países em desenvolvimento na África e na América Latina.

No caso da FAO, o escritório do Brasil tem trabalhado na consolidação de uma plataforma de cooperação Sul-Sul voltada para a segurança alimentar, agricultura, pesca, pecuária, florestas, mudanças climáticas e desertificação, com o objetivo de sistematizar informações sobre as experiências de sucesso encontradas nos níveis federal, estadual, municipal e na sociedade civil para a disseminação de boas práticas brasileiras. Nesse sentido, a cooperação triangular entre o Brasil, a FAO e os outros países tem como um de seus objetivos o planejamento da cooperação Sul-Sul a longo prazo¹⁰². Nesse enquadramento, os espaços regionais que propiciam a cooperação multilateral, como o

¹⁰⁰ Cooperação entre Países para o Desenvolvimento da Saúde. http://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=1041&Itemid=608 (Consultado em 02/05/2017).

¹⁰¹ Bem-vindos ao Portal dos Centros Colaboradores.ver <http://www.paho.org/bracolab/>.(Consultado em 02/05/2017).

¹⁰² Programas em Brasil. <http://www.fao.org/brasil/programas-e-projetos/programa/pt/#c356408>. Consultado em 10/10/2016.

MERCOSUL, a UNASUL e a CPLP, abarcam uma série de arranjos cooperativos que envolvem também as agências da ONU, as quais validam e difundem a experiência brasileira.

Apesar do discurso de solidariedade e de afastamento dos padrões de cooperação Norte-Sul, vários autores apontam para a persecução dos objetivos mais amplos de política externa, os quais envolvem o interesse nacional e de setores específicos da sociedade que estão em busca do atendimento de seus interesses políticos, econômicos e comerciais ou institucionais (Vaz e Inove, 2012; Pino e Leite, 2010; Schleicher e Platiau, 2017).

A ascensão do Brasil como provedor da cooperação tem chamado atenção internacional, pois apesar de ainda ser um receptor de cooperação bilateral e multilateral, durante o segundo governo de Lula da Silva, o Brasil alcançou o *status* de país de renda média e intensificou acentuadamente a cooperação técnica com países em desenvolvimento. Naquele cenário, as autoridades brasileiras rejeitaram veementemente a nomenclatura de doador para valorizar a relação horizontal.

Com a ênfase nas relações Sul-Sul, desponta o princípio da não indiferença na diplomacia brasileira. Utilizado inicialmente para justificar a atuação do Brasil no Haiti, esse princípio fundamenta-se nas noções de solidariedade na relação entre os Estados e na promoção do pleno desenvolvimento. A não-indiferença foi colocada discursivamente também para sustentar o investimento na cooperação técnica em diversos países, principalmente na África (Hernann, 2011: 204-212). Naquele continente, além da cooperação técnica, a assistência humanitária e o perdão da dívida, ações colocadas como símbolos de solidariedade - tendo em vista a dívida histórica do Brasil - marcaram uma aproximação política e econômica em prol do prestígio e influência brasileira na região (Hirst, 2010).

Essas aproximações podem ser encaradas como formas de atrair apoios para a realização das ambições brasileiras. Vários autores enfatizam o antigo interesse do Brasil de conseguir um assento no Conselho de Segurança da ONU e apoio para outras reformas em instituições multíferas. Além da cooperação bilateral, colocada como prioridade, a cooperação triangular e a multilateral são importantes para o Brasil ganhar prestígio. Como notam Vaz e Inove (2012), dois dos principais parceiros da cooperação triangular do Brasil, Japão e Alemanha, também estão interessados na reforma do Conselho de Segurança e ter contato em ambiente cooperativo com essas potências promove uma boa imagem do Brasil.

Da mesma forma, a ideia de prestígio relaciona-se com a participação do Brasil em projetos de organizações multilaterais. Ademais, como veremos adiante, a cooperação voltada para temas sociais nos quais a solidariedade é amplamente reforçada, vincula-se indiretamente a questões comerciais em que o Brasil travou batalhas na OMC, tais quais a questão dos subsídios agrícolas e a quebra de patentes para a produção de medicamentos anti-retrovirais. Portanto, é notável que a investida do Brasil como promotor do desenvolvimento está atrelada a sua intenção de influenciar o sistema de acordo com os seus interesses mais amplos.

Como ilustração da importância que a cooperação técnica assumiu, nomeadamente no segundo mandato do Presidente Lula, o gráfico abaixo mostra a oscilação dos dispêndios do Governo Federal com a cooperação técnica entre 2005 e 2013:

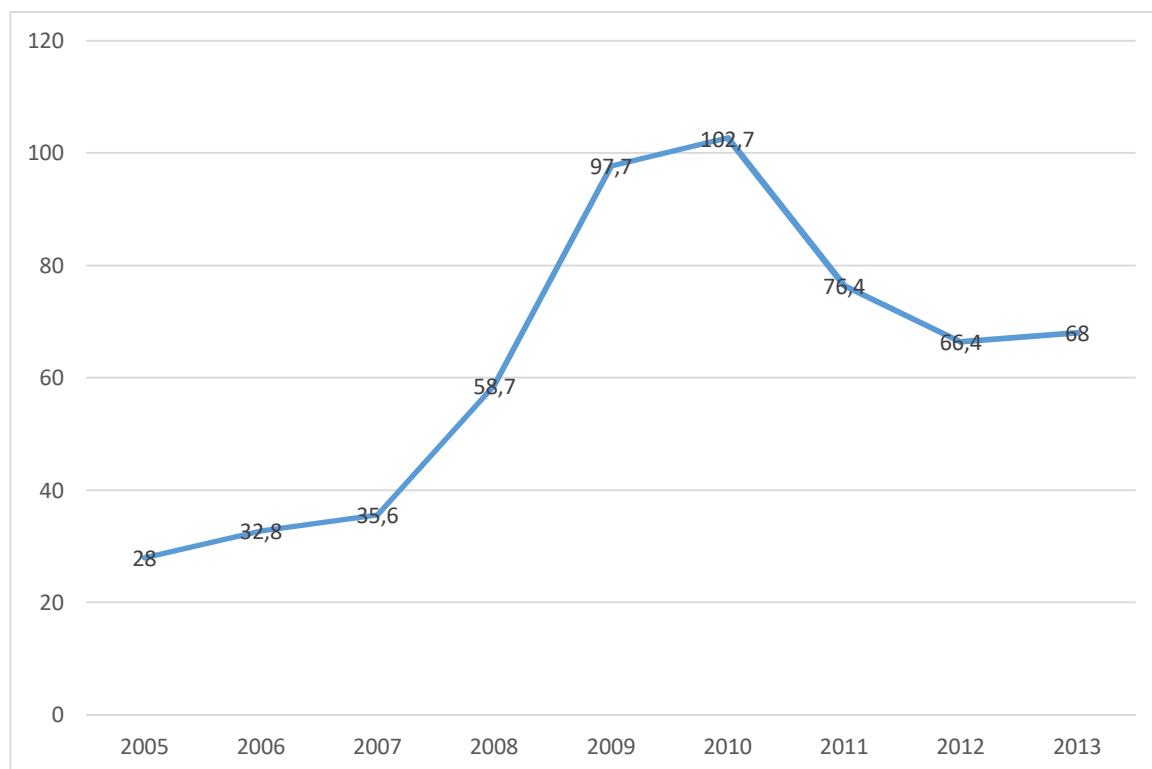


Figura 8 – Gráfico com o dispêndio do Governo Federal com a Cooperação Técnica (2005-2013), em milhões de Reais.

Fonte: IPEA e ABC, 2016: 26. O gráfico foi elaborado pelo IPEA a partir de dados da ABC/MRE, Aisa/MS, Anvisa, CAIXA, Ceplac/MAPA, CONAB, CPRM, DNPM, EMBRAPA, Enap, Esaf, Fiocruz/MS, Ibama, Ibram, Inmet, IPEA, Iphan, MCidades, MDS, MME, MPA, MPS, MTE, MTur, SDH/PR e SVS/MS.

Em termos de concentração setorial, a cooperação técnica nas áreas da agricultura e saúde são as mais destacadas. Conforme é possível observar no gráfico abaixo, essas áreas são as que concentram o percentual mais significativo de projetos. Apesar de não

haver especificação no gráfico, a partir da observação do enquadramento de alguns projetos, é possível afirmar que há projetos tanto na área da agricultura quanto da saúde que têm como objetivo reforçar a segurança alimentar e nutricional. Do mesmo modo, há projetos ligados à SAN nas áreas da educação e do desenvolvimento social¹⁰³.

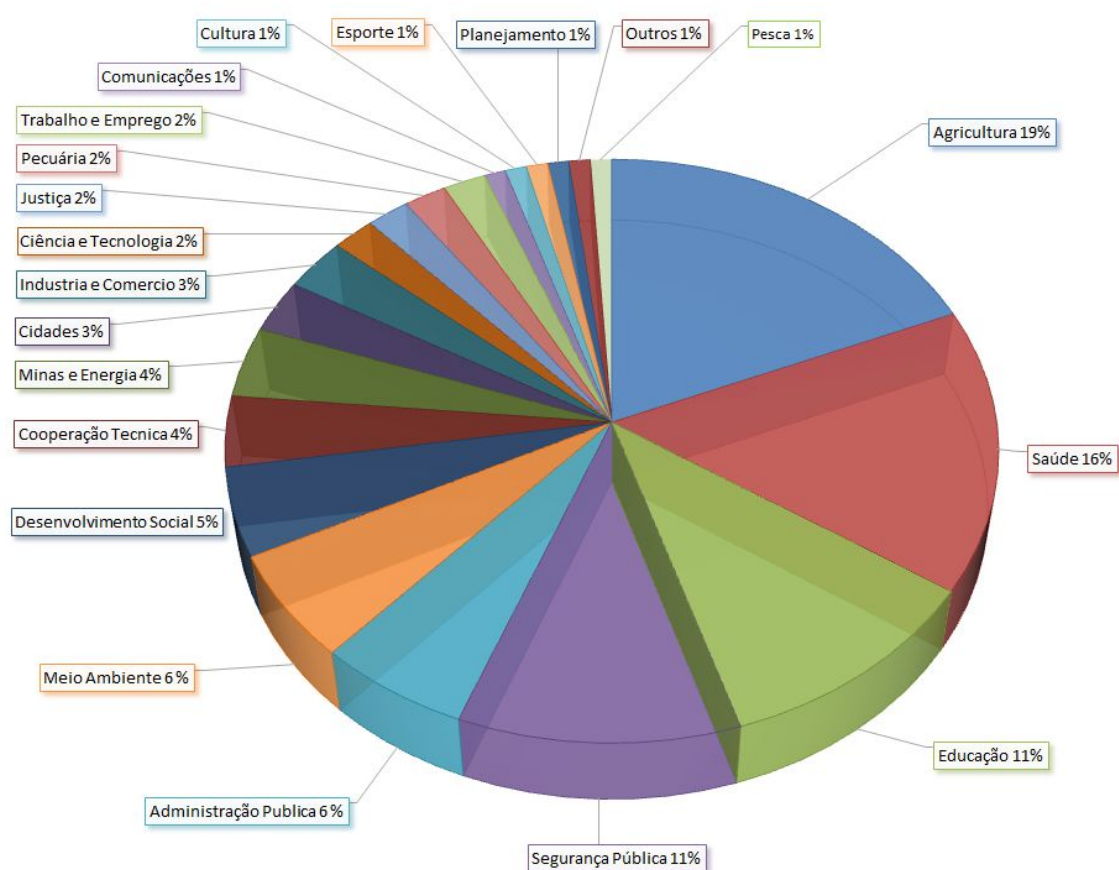


Figura 9 – Gráfico com a classificação dos projetos de Cooperação Sul-Sul por segmento temático (2003-2012)

Fonte: Brasil e Cooperação Sul-Sul, apresentação produzida pela ABC em 2013.

Ao longo da história da cooperação brasileira, o discurso oficial da horizontalidade fez contraponto ao modelo de cooperação Norte-Sul e tem sido contestado por acadêmicos e entidades da sociedade civil pois mesmo as ações dinamizadas sob o signo da solidariedade Sul-Sul carregam a projeção dos interesses nacionais brasileiros, sob esta perspectiva, Inove e Vaz (2012) afirmam que o Brasil pode ser caracterizado como um doador do Sul, pois é um país em desenvolvimento, como

¹⁰³ Para a observação da conexão entre áreas ver Pesquisa de Projetos. <http://www.abc.gov.br/Projetos/pesquisa> (Consultado em 04/05/2017).

aqueles com os quais fomenta a solidariedade, ao mesmo tempo em que busca os seus interesses nacionais como país emergente relativos à internacionalização das empresas, fortalecimento das trocas comerciais e influência política em determinadas regiões.

Como exemplo da duplicidade de efeitos e interesses aos quais a cooperação está ligada, em entrevista à Agência Brasil, a gerente de Estratégia de Mercado da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos declarou que os países africanos têm buscado reforçar suas políticas industriais para deixarem de ser importadores de alimentos primários, portanto, precisam de adquirir máquinas e equipamentos agrícolas para o processamento de produtos.

Por muitos desses países terem culturas agrícolas similares às existentes no Brasil, as tecnologias de plantio e colheita brasileiras podem ser adaptáveis. Assim sendo, a gerente ressalta que a presença da EMBRAPA em África “tem tido relevância em abrir caminhos para parcerias tecnológicas e para aquisição de maquinário”¹⁰⁴.

As tensões apontadas por Inove e Vaz (2012), como a rejeição do termo “doador”, indicam uma atuação baseada no contra-papel em relação aos doadores do Norte na tentativa de colocar-se como parceiro solidário. Da mesma forma, o não alinhamento aos padrões da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o envolvimento do país nas diversas discussões sobre cooperação Sul-Sul também indicam o papel do Brasil como reformador do sistema de cooperação tradicional. Portanto, o país não aderiu à Declaração de Paris, mas vem participando de forma ativa nas discussões das Nações Unidas sobre a temática da cooperação e da ajuda, atento para influenciar as novas configurações.

Em uma caracterização do Brasil como promotor do desenvolvimento, podem ser elencadas as seguintes relações:

¹⁰⁴ Parcerias com África podem ajudar o Brasil a amenizar efeitos da crise, diz Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX). <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-10/parcerias-com-africa-podem-ajudar-brasil-amenizar-efeitos-da-crise-diz-apex> (Consultado em 04/05/2017).



Figura 10 – Caracterização do Brasil como promotor do desenvolvimento

Fonte: A figura é de elaboração própria a partir de questões trabalhadas na literatura anteriormente referenciada Lima e Hirst (2005, 2006), Hirst (2010), Holst (1987) Vaz e Inove (2007, 2012).

A identidade do Brasil como promotor do desenvolvimento é um produto da interação entre a agenda doméstica e externa. Essa identidade é marcada pela inovação e por diversas formas de práticas cooperativas. Nesse sentido, importa ressaltar que a cooperação brasileira é bastante fragmentada, sendo as práticas e políticas influenciadas pelos diversos Ministérios e outros atores envolvidos na cooperação (Centro de Estudos de Articulação da Cooperação Sul-Sul, 2016: 51-53).

No que concerne aos interesses de setores específicos, a cooperação técnica se vale da expertise de técnicos de diferentes instituições, como o Ministério da Saúde, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Empresa Brasileira de Produção Agrícola, entre outros. Ao considerar tal fragmentação, analistas da construção e execução da cooperação para o desenvolvimento Leite, Suyama e Waisbich (2013) utilizam a abordagem baseada no tripé ideias, interesses e instituições (Hall, 1997) para explicar as contradições que envolvem a atuação do Brasil como promotor do desenvolvimento.

A abordagem de Hall (1997) enfatiza como esses três elementos, de forma complementar, influenciam o processo e o desfecho da cooperação e geram o que se chama de “exportação de modelos contraditórios de desenvolvimento” que ganha reforço

quando o Brasil se projeta como um modelo de sucesso na combinação entre desenvolvimento econômico e participação social (Leite et al., 2014; Leite, Suyama e Waisbich, 2013: 3). Como visto no Capítulo II, o caso da cooperação em agricultura e em segurança alimentar é um dos mais emblemáticos no que diz respeito à exportação de modelos contraditórios de desenvolvimento, pois o discurso harmonioso da diplomacia esconde as disputas internas existentes entre a agricultura familiar e a produção em larga escala para a exportação. Tais questões serão abordadas com mais profundidade no tratamento da atuação brasileira em Moçambique.

Assim como instituições brasileiras foram beneficiadas pela cooperação Norte-Sul, organizações não-governamentais e movimentos sociais foram receptores da cooperação de agências internacionais, especialmente no período pós-democratização, ganhando suporte para influenciar as políticas sociais domésticas. Atualmente, movimentos da sociedade civil têm reivindicado espaço na agenda de cooperação internacional do Brasil, havendo, inclusive, a proposta de criação de um Conselho para tratar dessa temática.

Entretanto, em comparação com outras políticas públicas, a Política Externa é de difícil permeabilidade social no Brasil. Apesar disso, é possível observar a participação de algumas ONGs em projetos de cooperação. Porém, a falta de diálogo interno faz com que organizações da sociedade civil também ajam de forma independente para questionar a própria atuação brasileira. Esse é o caso da parceria entre a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), e organizações da sociedade civil em Moçambique, que questionam possíveis impactos negativos do ProSavana, sobre os produtores de agricultura familiar (Mello, 2012, 2013). O ProSavana é um projeto trilateral realizado por Brasil, Japão e Moçambique que tem como um de seus grandes objetivos fomentar a produção agrícola em larga escala no corredor da província moçambicana de Nacala. Mais detalhes acerca desse projeto e seus pontos polêmicos dentro do contexto da atuação brasileira em Moçambique serão trazidos nos próximos capítulos.

Nesse cenário, existem alguns fatores que favorecem a inclusão da participação da sociedade civil na agenda cooperativa, sendo eles: 1) a questão intersectorial, propensa a unir diferentes setores da sociedade com experiência em cooperação internacional, 2) a abertura do governo para a participação da sociedade civil naquela área, 3) e a existência de narrativas que produzem informação para a articulação de alternativas que são

propostas pela sociedade civil (Centro de Estudos da Cooperação Sul-Sul apud Leite, 2014).

Em um contexto mais amplo, a participação social faz parte do arcabouço discursivo do que vem a ser a prática democrática, sendo, portanto, adotada como princípio norteador de importantes atores da cooperação internacional, como a Banco Mundial e a União Europeia, os quais, como visto, tiveram influência sobre o desenvolvimento de políticas brasileiras no período pós-redemocratização por meio de projetos de cooperação. Nesse cenário, Milani (2008) apresenta uma série de questões relevantes para pensar a participação social nos projetos de desenvolvimento.

Como elementos característicos das mistificações dos possíveis benefícios trazidos pela participação, que são discursivamente reforçados pelas agências internacionais de cooperação, Milani (2008: 174-176) aponta os riscos que o discurso participativo pode encobrir, tais como: 1) práticas participativas superficiais podem gerar uma falsa ideia de homogeneidade comunitária; 2) a valorização e integração acrítica de saberes tradicionais, sem considerar as micro-relações de poder que elas envolvem; 3) o discurso do *empowerment* pode esconder a disseminação de práticas consideradas universais, sem considerar as reais aspirações locais geralmente tem como foco a solução de problemas e muito raramente a problematização de questões estruturais; 4) o foco excessivo no nível local pode não conseguir resolver dificuldades que estão enraizadas em outros níveis da governação e afetam a localidade; 5) as questões de poder em suas várias manifestações são geralmente pouco exploradas, como em normas, costumes e práticas sociais; 6) a ambiguidade temporal que práticas participativas podem incorrer ao considerar a participação um contínuo, não reconhecendo plenamente que há formas diferenciadas de participação ao longo do processo de diagnóstico até a implementação; 7) curtas ações participativas não imprimem a transformação da consciência dos atores envolvidos.

Com base na problemática inscrita nas questões acima, o autor propõe uma agenda de investigação que se baseia na análise de experiências empíricas. Assim sentido, Milani (2008: 177-180) coloca várias questões como aspectos relevantes a serem investigados, das quais destacam-se algumas:

A) Como (re)contar a história do conceito de "participação" por meio da experiência? Insere-se a participação apenas num paradigma que se tornou numa norma política top-down, ou enseja também ações bottom-up? Qual é o objeto de debate? Quem determina o conteúdo dos debates? Qual é o objectivo da operação participativa: consulta,

controle, coordenação, co-produção, co-gestão, decisão, o diálogo, a colaboração? É um debate sobre as questões de curto, médio ou de longo prazo?

B) Quais são as particularidades da experiência em termos de prática participativa? Quais são os dispositivos ou mecanismos de participação? Como foi a sua evolução ao longo do tempo? As regras de participação são definidas *a priori*? Se sim, por quem? Há revisão das regras? A participação é pontual ou duradoura? Qual a escala territorial envolvida na participação? Quem está envolvido e em que áreas? Qual o perfil dos participantes? O que motiva a participação? Quem se beneficia da participação? A participação foi instituída de cima para baixo ou foi conquistada? Qual é o grau de envolvimento dos movimentos sociais no estabelecimento de participação? Existem disparidades no processo participativo? Como integrar agentes excluídos da participação? Será que a participação é concebida como um espaço de expressão? Será que a participação permite estas relações de força e de expressar e transformar?

C) Quais são as complementaridades entre a democracia participativa e da democracia representativa? Como analisar possíveis relações entre participação e conceitos de "Cidadania", "deliberação", "democratização" ou "espaço público"? Como a participação é uma forma de democratização do espaço público?

Algumas questões apontadas por Milani são basilares para esta investigação. Apesar de não explorar as questões em sua completude devido ao recorte da pesquisa, durante as entrevistas os interlocutores foram questionados acerca da participação social ao longo dos projetos e como se tem desenrolado a relação entre socialidade civil e governos nos países da CPLP. Esses são aspectos essenciais, tanto do CONSAN-CPLP quanto da construção e funcionamento dos Conselhos Nacionais de SAN.

No que concerne à cooperação brasileira, quando se trata da contestação do discurso oficial, representantes da sociedade civil enfatizam que a cooperação reflete os conflitos de interesse de uma sociedade e que o discurso da solidariedade não facilita uma discussão honesta desses conflitos. O princípio da cooperação por demanda também é questionado, pois a formulação e o encaminhamento dessas demandas não são identificáveis de forma clara. Ademais, o discurso voltado para a similaridade das condições de desenvolvimento entre o Brasil e seus parceiros não impede os vários constrangimentos causados pelas diferenças sociais, políticas e econômicas encontradas nos países que tentam replicar as experiências brasileiras, questionando-se pois o quão

transferível é a experiência brasileira, tendo em vista a sua produção em um contexto sociopolítico específico (Leite et. al, 2014: 65-67)¹⁰⁵.

A tentativa de difundir a experiência das políticas sociais brasileiras desenvolvidas no período pós-redemocratização para contextos locais onde esse mesmo processo de participação e apropriação de políticas não ocorreu traz em si ambiguidades, posto que o Brasil tem como princípio de sua cooperação a não intervenção nos assuntos internos dos seus parceiros. Tais ambivalências são apresentadas pelo discurso diplomático a partir da busca do equilíbrio entre os princípios da não-intervenção e da não-indiferença. Abdenur e Marcones (2016: 6) chamam de ‘democratização por associação’ a ação brasileira de influenciar indiretamente, por meio de contato entre oficiais e técnicos, mudanças pequenas e incrementais na cultura política e institucional dos parceiros por meio da partilha das inovações brasileiras no campo das políticas sociais. Como exemplo do pragmatismo da diplomacia brasileira, o apoio do Brasil à entrada da Guiné Equatorial na CPLP é discursivamente justificado a partir da ideia de influência pela aproximação e partilha de experiências.

Abdenur e Marcones (2016) relacionam a democratização por associação ao que Grimm e Leininger (2012: 296) identificam como promoção indireta da democracia – ou seja, a promoção da democracia levada a cabo por agentes externos para habilitar agentes locais para construir instituições democráticas. Enquanto a promoção direta da democracia tem como foco o desenvolvimento de instituições democráticas centrais, bem como a capacitação de atores políticos e sociais, a promoção indireta relaciona-se com a melhoria de condições básicas para a criação de um contexto favorável para a transição ou manutenção da democracia. Nesse escopo, a democracia não se restringiria à definição focada nos procedimentos e instituições básicas de Dahl (1971), mas abarcaria a qualidade substancial da democracia em termos de direitos civis, políticos e sociais (O’Donnell, 2000).

Todavia, é de se ressaltar que os desencaixes contextuais colocam inúmeros limites à eficiência da cooperação, pois o sucesso dessas políticas no Brasil esteve ligado não apenas a capacidades estatais, mas também à interação do Estado com atores não-estatais. Nesse contexto, são apontadas como barreiras para a eficiência desse tipo de

¹⁰⁵ Para uma exploração abrangente da cooperação brasileira para o desenvolvimento, incluindo as deficiências operacionais da cooperação ver Leite e al. 2014. *Brazil’s Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate. Evidence Report n. 59, Rising Power in the International Development.*

cooperação a própria falta de permeabilidade da política externa a discussões da sociedade civil, a concentração das relações cooperativas na esfera dos órgãos estatais, assim como a dificuldade ou inviabilidade de implementar políticas sem que um cenário participativo e de apropriação exista nos países parceiros. Essas circunstâncias fazem com que o impacto da influência brasileira seja dificilmente profundo e duradouro (Abdenur e Marcondes, 2016).

Com a mesma linha de pensamento, autores como Freyburg (2012) e Leite et al. (2013) discutiram a ideia de que a exposição incremental à experiência brasileira poderia influenciar o desenvolvimento político e institucional em países parceiros. No entanto, a investigação nessa área apresenta muitas dificuldades metodológicas relativas à real dimensão dessa influência, fato que se deve, em parte, à falta de avaliação sistemática dos efeitos da cooperação Sul-Sul e à dificuldade de acesso a dados confiáveis e metodologias para avaliar o desenvolvimento político e institucional influenciado pela cooperação. Nesse cenário, esta tese visa trazer uma contribuição empírica no que diz respeito às políticas de SAN, sem ignorar as limitações impostas pelas dificuldades metodológicas anteriormente apontadas.

As discussões que envolvem a participação da sociedade civil na cooperação apontam, ainda, críticas sobre o uso dos termos “transferência de políticas e de tecnologias” por sugerirem a reprodução de dinâmicas das relações Norte-Sul, inclusive o ofuscamento dos benefícios mútuos do processo cooperativo. Assim sendo, sugere-se o uso dos termos cooperação ou partilha de experiências. Na falta de um quadro analítico consagrado na literatura voltado especificamente para a partilha de experiências entre países em desenvolvimento, utiliza-se neste trabalho o modelo analítico da transferência de políticas para orientação da análise empírica. Como veremos no próximo tópico, o enquadramento da transferência de políticas é abrangente e flexível o suficiente para abarcar a partilha de experiências.

3.3 - Os temas sociais na agenda da Política Externa e a difusão/transferência das experiências brasileiras

Em discurso na V Conferência de Chefes de Estado e de governo, em 2004, na cidade de São Tomé, momento da apresentação do balanço da Presidência brasileira da CPLP no período 2002-2004, podem ser destacados trechos do discurso presidencial que

corroboram não só o papel da organização como promotora do desenvolvimento, mas do próprio Brasil no desempenho desse papel em quatro setores: educação, saúde, segurança alimentar e desenvolvimento econômico:

Temos especial urgência em ajudar a África na luta contra o dramático ciclo de pobreza, violência e fatalismo.

Estamos incentivando a diversidade cultural e implementando programas educacionais para capacitar sua população a tomar o seu destino em suas próprias mãos. Estamos, sobretudo, buscando prevenir e controlar a AIDS e a malária, para que o próprio futuro do Continente não corra risco. O Brasil coloca sua experiência a serviço dos países atingidos por esses flagelos.

É com o mesmo espírito que reitero o convite para que os Chefes de Estado e de Governo da CPLP participem do Encontro de Líderes Mundiais sobre o Combate à Fome e à Pobreza, em 20 de setembro próximo, em Nova Iorque. Vamos mostrar ao mundo que temos respostas concretas e soluções realistas para que todos os seres humanos tenham o direito de sonhar com uma vida melhor.

Estamos desenhando uma nova geografia econômica em parceria com o G-90 e desejamos contribuir para o êxito da Nova Aliança para o Desenvolvimento da África – NEPAD (Lula, 2004).

Desse excerto do discurso presidencial, cabe ressaltar o enérgico convite aos membros da CPLP para mostrar que a Comunidade tem “respostas concretas e soluções realistas para que todos os seres humanos tenham o direito de sonhar com uma vida melhor”. A frase destaca o sentido de contribuição do Brasil para a ordem internacional.

No tópico anterior, vimos como a difusão da experiência brasileira é central para a sua colocação no Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Com a identificação desses elementos no discurso presidencial e tendo em atenção todo o contexto do combate à fome no âmbito da política doméstica e da Política Externa do Brasil exposto no Capítulo II, passamos à exposição do quadro analítico da transferência de políticas.

Conforme é possível notar pelo foco na cooperação técnica, a partilha da experiência brasileira, com ou sem a parceria de organismos internacionais ou países terceiros, é a principal alavanca da cooperação para o desenvolvimento. Assim sendo, a transferência/difusão de políticas desenvolvidas no Brasil e que ganharam reconhecimento internacional, principalmente no combate à fome, na saúde e em outras políticas de assistência - como a distribuição de renda condicionada - passaram a integrar

de forma mais explícita a agenda de relações do Brasil com outros países em desenvolvimento, especialmente na América Latina e na África.

Os estudos de transferência e difusão de políticas são, em grande medida, complementares (Newmark, 2002; Marsh e Sharman, 2009). De forma simplificada, a difusão de políticas se refere ao processo pelo qual as escolhas em termos de políticas de um país afetam as escolhas de outros países em relação a determinadas políticas (Simmons e Elkins, 2004: 171). A difusão geralmente refere-se a um termo mais geral, no qual as estruturas ou fatores ligados à modernização ou inovação influenciam a adoção de políticas (Newmark, 2002:152).

O mais referenciado conceito de transferência de políticas é o utilizado por Dolowitz e Marsh (2000: 5).

Transferência de políticas, emulação e lições aprendidas (*lesson drawing*) se referem ao processo por meio do qual o conhecimento sobre as políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um ambiente político (passado ou presente) é utilizado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro ambiente político.

Ressalta Newmark (2002) que, muitas vezes, os mesmos agentes estão envolvidos em ambos os processos. As características internas e geográficas e o conteúdo da política são aspectos importantes nas duas literaturas, visto que os dois processos são análogos. Ademais, o diálogo político voltado para a troca de experiências seja para cópia, adaptação ou ajuste que caracteriza a transferência de políticas, ao se propagar, pode indicar um processo de difusão, pois acaba por influenciar indiretamente a adoção de certas políticas.

Como proposto por Newmark, os dois processos não estão dissociados. Entretanto, a literatura sobre transferência dá bastante ênfase ao processo, trabalha com estudos de caso em pequeno número e adota métodos qualitativos, como o *process tracing*. Em contrapartida, os estudos sobre difusão são geralmente quantitativos com base em uma larga amostra de casos para determinar padrões de comportamento.

Dado o caráter qualitativo deste trabalho, optou-se pela perspectiva analítica da transferência de políticas por uma questão de coerência metodológica. No entanto, vale ressaltar que há autores que usam os dois termos em trabalhos qualitativos quando enquadram de forma geral a propagação da experiência brasileira, principalmente no que concerne a políticas de combate à fome (Faria, 2012, Castro, 2014, Fraundorfer, 2013).

Apesar das diferenças, tanto a literatura de difusão, como a de transferência destacam quatro mecanismos principais: aprendizado, competição, coerção e mimética. Na literatura sobre transferência predomina o estudo do processo de aprendizado. O aprendizado implica a decisão racional dos governantes de emular práticas e instituições estrangeiras como forma mais eficiente para resolver determinados problemas. O aprendizado pode conduzir a uma transferência parcial ou total e pode acontecer por via bilateral ou por redes transnacionais ou comunidades epistêmicas. Além do aprendizado, o mecanismo da mimética, também chamado de emulação ou socialização, relaciona-se com a transferência ao indicar a cópia de modelos estrangeiros em termos de fatores simbólicos e normativos sem grandes preocupações sobre a funcionalidade do modelo em outro espaço, sendo esta adoção guiada pela busca da aproximação a padrões relacionados à modernidade (Rose 1991, Marsh e Sharman, 2009, DiMaggio e Powell: 1991).

Ao contrário do que o nome pode sugerir, o processo de transferência não diz respeito a uma cópia fiel da instituição ou política estrangeira. O que acontece, geralmente, é uma mistura de elementos das práticas locais com as estrangeiras. Assim sendo, cresce o interesse acerca das condições locais que compõem o contexto da transferência e sobre como as diferenças e semelhanças nacionais influenciam o escopo, a velocidade e em que medida há incorporação das ideias e práticas externas (Lenschow et al. 2005).

Dada a abrangência do modelo de Dolowitz e Marsh (1996, 2000), esse será o *framework* para análise dos casos empíricos. Esses autores destacam que a maior facilidade de comunicação entre *policy-makers* alcançada na década de 1990 fez com que a troca de ideias entre esses atores acontecesse com maior frequência, fazendo com que olhem para outros países em busca de ideias e conhecimentos acerca de programas e instituições.

O modelo de Dolowitz e Marsh apresenta questões sobre o processo de transferência como guia para estudos de caso: 1) porque os atores se envolvem no processo de transferência? 2) quem são os atores-chave envolvidos nesse processo? 3) o que é transferido? 4) de onde as lições são aprendidas? 5) quais são os diferentes graus de transferência? O que facilita ou restringe o processo? No artigo de 2000, os autores acrescentam a questão de como o processo de transferência se relaciona com o sucesso ou fracasso de políticas.

Why Transfer? Continuum Want To..... Have To			Who Is Involved in Transfer?	What Is Transferred?	From Where			Degrees of Transfer	Constraints on Transfer	How To Demonstrate Policy Transfer	How Transfer leads to Policy Failure
Voluntary	Mixtures	Coercive			Past	Within-a Nation	Cross- National				
Lesson Drawing (Perfect Rationality)	Lesson Drawing (Bounded Rationality)	Direct Imposition	Elected Officials	Policies (Goals) (content) (instruments)	Internal	State Governments	International Organizations	Copying	Policy Complexity (Newspaper) (Magazine) (TV) (Radio)	Media Reports	Uniformed Transfer
	International Pressures		Bureaucrats Civil Servants	Programs	Global	City Governments	Regional State Local Governments	Emulation	Past Policies		Incomplete Transfer
	(Image) (Consensus) (Perceptions) Externalities	Pressure Groups Political Parties	Institutions			Local Authorities		Mixtures Inspiration	Structural Institutional Feasibility	(Commissioned) (uncommissioned) Conferences Meetings/ Visits	Inappropriate Transfer
	(Loans) (Conditions Attached to Business Activity)		Ideologies						(Ideology) (cultural proximity) (technology) (economic) (bureaucratic)		
	Obligations	Policy Entrepreneurs/ Experts	Attitudes/ Cultural Values						Language	Statements (written) (verbal)	
			Consultants Think Tanks Transnational Corporations Supranational Institutions	Negative Lessons			Past Relations				

Figura 11 – Dolowitz e Marsh framework para a análise da transferência de políticas

Fonte: Dolowitz e Marsh (2000: 9).

Como se pode observar, o modelo é abrangente o suficiente para abarcar casos de cooperação internacional em que múltiplos atores estão envolvidos e onde predomina a troca de experiências, pois a emulação e a inspiração são colocados como formas de transferência.

Na análise dos elementos do nosso estudo de caso (países da CPLP), algumas questões destacam-se como mais relevantes. Sabe-se que a cooperação Sul-Sul dirigida por demanda é uma forma voluntária de transferência. No Capítulo II, discorreremos como as experiências brasileiras ganharam destaque e passaram a ser consideradas boas práticas, fato que explica a demanda. Essa questão, como visto anteriormente, se relaciona com o papel do Brasil como promotor do desenvolvimento, seu impulso à cooperação Sul-Sul e seu direcionamento para países de Língua Portuguesa.

A pergunta sobre o que se transfere foi essencialmente respondida no Capítulo II quando os princípios norteadores das políticas de SAN, objeto desse estudo, foram

apresentadas de forma detalhada¹⁰⁶. No caso da ESAN-CPLP, há uma pretensão de convergência de políticas para um modelo aproximado ao caso brasileiro.

Uma recorrente crítica ao modelo refere-se ao seu baixo poder explicativo. Entretanto, os atores rebatem as críticas argumentando que sem o conhecimento dos processos, pouco se pode explicar. Ademais, podemos concluir que o *process-tracing* guiado pelo modelo pode trazer inferências descritivas capazes de explicar resultados, se não do sucesso ou fracasso das políticas, certamente o resultado do processo em um dado momento.

A análise de transferência de políticas dificilmente pode ser enquadrada como uma teoria no sentido ortodoxo do termo. No entanto, pode compor um modelo analógico ou conceito de médio alcance capaz de ligar o nível micro (relativo a interesses e aos níveis de governos envolvidos em certas decisões acerca de políticas) e o nível macro (que aborda a distribuição de poder na sociedade contemporânea) (Evans e Davies, 1999: 363).

Em consonância com o potencial da inferência descritiva, identificar a interação entre os prestadores de cooperação e seus parceiros, revela características da própria política de cooperação brasileira. Dolowitz e Marsh (2000: 10-11) elencam como possíveis atores envolvidos na transferência oficiais eleitos, partidos políticos, burocratas/servidores civis, grupos de pressão, promotores de políticas e especialistas, corporações transnacionais, *think thanks*, organizações supra-nacionais, instituições governamentais e não-governamentais, assim como consultores.

Os autores reconhecem que consultores são importantes atores nesse processo, pois os *policy-makers* baseiam-se na expertise desses agentes para desenvolver programas, políticas e estruturas institucionais. Os consultores oferecem soluções com base no que eles identificam como boas práticas. Entretanto, é de se destacar a necessidade dos consultores de adaptabilidade de determinada política no que concerne ao contexto do sistema político local. Neste trabalho, vários consultores foram entrevistados.

Do mesmo modo, organizações internacionais, nomeadamente as Nações Unidas, estão crescentemente envolvidas na propagação de ideias e programas. A influência das

¹⁰⁶ Dolowitz e Marsh (2000: 12) diferenciam políticas, de programas. As políticas são vistas como direcionamentos gerais que orientam práticas, sendo os programas os meios específicos usados para implementar políticas.

organizações internacionais pode ser direta, guiada pelo financiamento, ou indireta, por meio de conferências e relatórios. Do mesmo modo, organizações não-governamentais e redes transnacionais também têm influência sobre a colocação da agenda e sobre outros processos do ciclo das políticas.

O reconhecimento das organizações internacionais, principalmente pelas agências do sistema ONU, conferido às boas práticas, por meio, por exemplo, do incentivo de troca de experiências via cooperação Sul-Sul, faz parte de um processo que Ancelovici e Jenson (2012: 10) caracterizaram como estandardização.

Segundo os autores, a estandardização é a primeira etapa da transferência, sendo configurada como o processo de natureza política pelo qual ideias e práticas são identificadas em seu ambiente original por decisores políticos, ONGs, movimentos sociais e outros atores internacionais e reconfiguradas em uma espécie de "modelo padrão", ou matriz, que pode ser utilizado em outro contexto por meio de adaptações¹⁰⁷. Tal processo é composto por três mecanismos: a certificação (reconhecimento de boas práticas), a descontextualização (identificação de princípios genéricos) e o enquadramento (identificação de possibilidade de transferir a outros contextos).

Quanto ao grau da transferência, o espectro identificado por Dolowitz e Marsh varia entre a cópia (caso raro), a emulação - que envolve a transferência de ideias que sustentam a política ou o programa - a combinação, a qual envolve a mistura de ideias de várias políticas e, por fim, a inspiração, quando a política em um Estado inspira uma mudança nas políticas em outro país. Evans e Davies (1999: 382) propõem uma diferenciação entre *soft transfer*, quando ideias, conceitos e atitudes são importadas, e *hard transfer*, quando se pode observar concretamente a transferência por meio da implementação de políticas e programas.

No processo de transferência marcado pela ação voluntária, o *lesson drawing* envolve a observação de planos e programas para analisar o que foi feito para resolver problemas e o que pode ser aproveitado no campo doméstico em um programa existente ou a ser adotado. Nem sempre esse processo implica na adoção da política, pois durante a observação, pode-se chegar à conclusão que alguns elementos, ou um programa por completo, não contempla a realidade de outro contexto social, político e institucional ou que não há recursos disponíveis para a aplicação de um programa.

¹⁰⁷ Ancelovici e Jenson (2012: 10) ressaltam que a estandardização se assemelha ao que Lillrank (1995) colocou como a transformação de práticas locais em abstrações exportáveis, ao estudar a transferência de técnicas de gestão do Japão para os Estados Unidos e Europa.

Geralmente, a busca por novos programas apresenta-se como uma necessidade perante a insatisfação com o *status quo* e a escolha sobre de onde procurar lições¹⁰⁸ pode advir de uma definição subjetiva de proximidade (caso da cooperação Sul-Sul), pela ligação estabelecida entre *experts* em uma comunidade epistêmica, por necessidades colocadas por interdependência funcional entre governos, ou por autoridade ou influência de instituições intergovernamentais. Portanto, o *lesson drawing* envolve a criação de um esboço político e moral a partir da análise da atuação de outros governos (Rose, 1991: 6-7).

Nesse processo, a atenção destinada à possibilidade ou impossibilidade de transferência é tão importante quanto avaliar os efeitos de um programa em seu contexto de origem. Vale ressaltar também que quanto mais importante for a questão que envolve uma política e maior o grau de interesses controversos acerca dela, maior será o grau de contestação sobre seus meios de realização e objetivos (Rose, 1991:10). Esse aspecto nos remonta, no nosso caso, à questão da participação social no ciclo das políticas de SAN.

O primeiro passo do *lesson drawing* é buscar informações sobre programas aplicados por agências públicas que abordaram problemas semelhantes para aprender ideias novas passíveis de aplicação em outro contexto. Portanto, mais que o detalhamento total do programa, buscam-se ideias genéricas que podem ser adaptadas. Assim, a emulação corresponde não a uma cópia perfeita de uma política, mas ao reconhecimento de que um modelo oferece elementos para o desenho de uma política com as devidas adaptações (Rose, 1991: 20-21).

Como se pode observar a partir das referências anteriormente apresentadas, a literatura sobre difusão e transferência de políticas envolve atores diferenciados que atuam em vários níveis: nacional, transnacional e global. Ora, tal diversidade de níveis e de atores permite também a reflexão sobre as relações entre agência e estrutura nos variados níveis. Nesse sentido, Evans e Davies (1999) colocam a possibilidade de estudo de transferência de políticas a partir de uma abordagem multinível e multidisciplinar.

Para tanto, Evans e Davies (1999) elaboraram acerca da integração entre cinco abordagens: estrutura e agência internacional e abordagens das comunidades epistêmicas, estruturas e agências domésticas, análise de redes de políticas públicas e transferência de

¹⁰⁸ Rose (1991: 5) destaca que o Banco Mundial e o FMI coletam e expõem a experiência de vários países e são regularmente procurados como conselheiros para a aplicação de lições e programas. Nesse contexto, vale ressaltar que nas publicações do Banco Mundial em parceria com o PMA sobre alimentação escolar, o Brasil é considerado um dos modelos de sucesso. Ver Drake, Lesley et al. 2016. *Global School Feeding Sourcebook: Lessons from 14 Countries*. New Jersey: Imperial College Press.

políticas. Os autores exploram a interação entre os vários níveis e as relações co-constitutivas entre agência e estrutura. Como exemplo dessas relações co-constitutivas, os autores indicam a relação entre comunidades epistêmicas e regimes: sendo os regimes elementos estruturais capazes de influenciar a transferência de políticas, ao passo que as comunidades epistêmicas são influenciadoras da formação e manutenção desses regimes, ao mesmo tempo que também são constrangidas e influenciadas por eles.

A relação entre agência e estrutura pode ser observada na medida em que mudanças tecnológicas, econômicas ou institucionais em termos de estrutura facilitam ou induzem a transferência de políticas. Nesse sentido, Evans e Davies (1999: 375-376) argumentam que a literatura sobre transferência de políticas, rede de políticas e comunidades epistêmicas¹⁰⁹ pode ser reunida no que eles chamam de rede de transferência de políticas. Essas redes seriam arranjos *ah doc* de atores diversos que partilham certos valores e agem com o objetivo específico de mudar políticas. Estudar essas redes ajuda a esclarecer a interação complexa entre os Estados e uma agenda internacional construída por atores não-estatais, transnacionais e internacionais.

Em uma perspectiva aproximada à de Evans e Davies (1999), Stone (2001) ressalta o papel de atores não-governamentais no processo de transferência de políticas, com ênfase na noção de redes de políticas públicas como um espaço de *policy learning*. Ao compreender *policy learning* como processo cognitivo pelo qual há uma redefinição de interesses a partir da partilha de novos conhecimentos que alteram as crenças que sustentam abordagens em políticas públicas (Hall, 1993), a autora argumenta que esse processo pode levar à transferência de políticas, destacando que esse fenômeno tende a ser mais propício quando há uma forte interação entre atores não-governamentais e governamentais (Stone, 2001: 15).

Como uma forma de *soft transfer*, as redes facilitam a difusão de ideias no cenário internacional e propiciam a construção de discursos comuns¹¹⁰. Nesse enquadramento,

¹⁰⁹ O conceito cunhado por Haas (1992) refere-se à comunidade de *experts* que comunicam entre si e atuam sobre determinado tema. Por outro lado, Sabatier (1988) denomina de *advocacy coalition* o conjunto de atores que partilham valores e perspectivas acerca de determinado problema e em torno deste organizam-se de forma sistemática ao longo do tempo. Esses dois tipos de rede podem ser encarados como espaços privilegiados para o *policy learning*. Sobre os fenômenos de redes transnacionais existe ainda o conceito de *transnational advocacy coalitions*. Keck e Sikkink (1998), Wolman (1992) e Bennett e Howlett (1992) são exemplo de autores que trataram o *policy learning* e o *policy transfer* como fenômenos complexos que envolvem redes de abrangência transnacional.

¹¹⁰ Hansen, *et al* (2001) trataram do conceito de comunidade discursiva e Hajer (1993) tratou do conceito de *discourse coalitions*, no qual se enfatiza a formação de um constructo por meio do discurso e uma linguagem comum.

Stone destaca o papel dos *think thanks*, das universidades, das consultoras, das fundações e de organizações não-governamentais, bem como das empresas e organizações internacionais, para o processo de disseminação de ideias, *lesson drawing* e *policy learning* a partir de uma perspectiva de redes. Entretanto, apesar de reconhecer a importância da partilha de experiências e do discurso em comum, a autora ressalta que fatores como interesses políticos e burocráticos, além da escassez de recursos podem não favorecer o *hard transfer* e mesmo impedir que as ideias partilhadas ganhem caráter prático (Stone, 2001:17).

Os atores não-governamentais podem ser veículos de novas ideias independente dos Estados, mas também com o apoio deles. Atores não-governamentais difusores de conhecimento, foco da análise de Stone, sustentam discursos que legitimam a transferência de políticas, além de prover serviços essenciais para os tomadores de decisão, como: conhecimento especializado, a promoção de certas ideias com base em experiências em diferentes domínios, difusão de ideias e informações por meio de suas redes, avaliação e síntese de pesquisas úteis. Ao fazer esse tipo de trabalho, esses atores funcionam como *policy entrepreneurs* (Stone, 2001: 21)¹¹¹.

Mesmo reconhecendo a dificuldade para captar em que medida esses atores não-estatais estão envolvidos no processo de transferência de políticas - uma vez que geralmente é possível observar que a difusão de ideias influencia a colocação da agenda, mas que nem sempre esse processo culmina com a institucionalização de políticas - Stone argumenta que a inclusão desses atores no que chama de *global public policy network*¹¹² corresponde à formação de novas estruturas de governança global.

No que concerne à abordagem das redes de políticas públicas como uma forma de governança, Kooiman (1994: 37-38), chama atenção que as questões de dinamismo, complexidade e diversidade são explicitamente baseadas em processos interativos. Nesse sentido, essas características formam as bases dos sistemas sociopolíticos contemporâneos, que compreendem atores, interações, problemas, soluções, controle, gestão, necessidades e capacidades. Portanto, a governação e a governança de sistemas

¹¹¹ Kingdon (1984) caracteriza *policy entrepreneurs* como atores políticos que promovem *policy ideas*. Esses atores realizam diversas ações para ganharem apoio para certas políticas, tais como a identificação de problemas, o *networking* durante o ciclo da política pública, a moldagem dos debates e a formação de coalizões (Mintrom, 1997: 739). Um dos exemplos explorados por Stone é o papel da Academia na transferência de políticas, pois esses atores podem estar envolvidos nesse processo diretamente por ações de formação técnica, pelo fluxo de estudantes internacionais e pelo trabalho de análise do próprio processo de transferência de políticas.

¹¹² Para mais detalhes sobre *global public policy networks* ver Reinicke, Wolfgang. 1999-2000. 'The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks'. *Foreign Policy* (winter).

políticos têm de ser igualmente dinâmicas, complexas e diversificadas devido à divisão de tarefas e de responsabilidades exigida.

A dinâmica corresponde às diferentes forças atuando ao mesmo tempo. Ela pressupõe uma interação composta pelos seguintes elementos: ação, estrutura e cada uma das unidades da interação. Sendo assim, cada elemento corresponde a uma força que tensiona a interação. Da mesma maneira, a complexidade e a diversidade são conceituadas em torno das interações.

A complexidade tem a ver com as interações entre as partes e os papéis que estas desempenham, mas também com a centralidade, a intensidade e as esferas de interações do sistema em questão. A complexidade relaciona-se com a crescente diferenciação, especialização e variedade que o ambiente social apresenta. A diversidade também relaciona-se com estes fatores, porém, enquanto a complexidade diz respeito às relações, a diversidade refere-se aos componentes dessa interação, ou seja, à diversificação dos atores envolvidos no sistema com suas diferentes características, poderes e interesses.

Hoff (2003: 46-50) enquadra as redes de políticas públicas como instituições políticas a partir de uma perspectiva construtivista que as encara como práticas regularizadas que conseguiram sedimentar-se e ganharam um caráter relativamente regular. Baseado no pensamento de Giddens (1979), Hoff ressalta que as instituições políticas são criadas em processos de decisão e implementação política, de acordo com as relações entre agência e estrutura, as quais são capazes de se influenciar mutuamente.

O autor afirma que para que as redes de políticas públicas possam ser vistas como instituições políticas, é preciso notar algumas considerações. Entre elas: que as práticas regularizadas devem ser o ponto de partida para a análise das redes, as quais estão (ainda que não necessariamente) ligadas a um gerenciamento que vem de cima; que as mudanças na rede não devem ser encaradas apenas como consequência de razões externas, mas também como consequência das interações entre a rede e seus atores; que a rede é importante para a formação das identidades de seus componentes e em grande medida influenciará a formação de seus objetivos e ações em situações concretas; e por fim, que as relações de poder devem ser analisadas nas investigações sobre como as redes constituem-se, formalizam-se e regulam-se.

Nesse enquadramento, notamos a importância de explorar os processos que envolvem a formação e o funcionamento das redes, tendo em vista que os atores envolvidos estão em uma relação de interdependência de recursos e responsabilidades

motivadora de relações que, ao mesmo tempo, são moldadas e modeladores das estruturas institucionais.

Neste trabalho, tomaremos como rede de políticas a interação entre os vários atores envolvidos no processo de cooperação em SAN para a disseminação de princípios que nortearam a experiência brasileira, tendo em conta o espaço geográfico dos países da CPLP e sua recente componente multilateral.

Para este trabalho é importante ressaltar que a década de 1990 foi marcada por uma forte agenda social alavancada pelas Nações Unidas e suas agências, processo que culminou com a formação dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, em 2000 (Alves, 2001). Nesse contexto, o Brasil transitou de um paradigma neoliberal baseado no Estado mínimo, cuja prioridade era alcançar a estabilidade monetária – governos de Fernando Henrique Cardoso – para um paradigma pós-neoliberal, momento de reforma e ampliação das políticas sociais estimuladas durante os governos de Lula da Silva. Naquele cenário de ascensão de governos esquerdistas na América Latina, os Estados buscaram a conciliação entre economias de mercado e políticas de inclusão social, caracterizando o que o economista Michael Shifter denominou de Consenso de Brasília (Guitierrez, 2012).

Como visto nos Capítulos anteriores, as políticas de SAN desenvolvidas no Brasil ganharam respaldo internacional, sendo enquadradas como boas práticas em termos de alcance dos ODM. Em consonância com essa perspectiva, discorreremos sobre como esses temas sociais foram transportados do contexto interno para a agenda intencional, atendendo aos objetivos de inserção internacional do Brasil.

Assim sendo, nos próximos capítulos será tratada a relação do Brasil com os países da CPLP no quadro da cooperação para o desenvolvimento com foco na área da SAN. A análise que se seguirá objetiva captar as dinâmicas envolvidas no processo de transferência de políticas em SAN, a qual revela as características do desempenho do Brasil como promotor do desenvolvimento nessa área.

Capítulo IV – Do luso-tropicalismo ao luso-pragmatismo: O Brasil como promotor do desenvolvimento e a agenda da CPLP

O presente capítulo tem como objetivo enquadrar a atuação do Brasil como promotor do desenvolvimento no âmbito da CPLP. Para tanto, primeiro serão tratadas as relações históricas que ligam o Brasil aos Membros da Comunidade e como essas relações estão carregadas de simbolismo identitário. Tal simbolismo expressa-se na justificativa da cooperação com os países da CPLP como uma afirmação identitária e mesmo um dever moral de auxiliar os parceiros em seus processos de desenvolvimento.

Ao acompanhar os desdobramentos históricos que deram origem à Comunidade, é possível identificar os posicionamentos da Política Externa Brasileira em relação a seus parceiros Africanos de Língua Portuguesa, incluindo Timor Leste, e em certa medida Portugal.

Nos seguintes tópicos, o tema da cooperação para o desenvolvimento é abordado como uma questão central para a Comunidade e enquadrado no escopo maior da Política Externa Brasileira. Após o enquadramento, o tema da cooperação multilateral em Segurança Alimentar e Nutricional começa a ser aprofundado. Nesta parte, é apresentado o histórico da ESAN-CPLP, ao qual a expansão da cooperação brasileira na área está ligada.

Neste capítulo, podem ser observados elementos da transferência de políticas, uma vez que ideias genéricas presentes nas políticas brasileiras passaram para o âmbito da organização, como a criação de conselhos de segurança alimentar e a elaboração de Diretrizes de Apoio à Agricultura Familiar.

Os desdobramentos da cooperação com os países serão abordados de forma individual no capítulo seguinte à luz da perspectiva da Estratégia Regional. Tal entendimento faz-se relevante, pois os processos traçados nos países – mesmo que contemplem projetos anteriores ao acordo multilateral, como no caso dos projetos de alimentação escolar e a construção das Estratégias Nacionais de Segurança Alimentar – em alguns casos, a ESAN-CPLP auxiliou a retomada de ideias já inscritas nas Estratégias Nacionais anteriores.

Para tanto, trataremos a cooperação para o desenvolvimento na CPLP, de modo a explicitar sua dinâmica, possibilidades e limitações. Colocaremos especificamente a

ESAN-CPLP enquadrando-a como uma emulação da experiência brasileira, explicitando suas diretrizes e objetivos, trançando a sua dinâmica de construção e relação multi-atores estabelecida nesse processo.

Uma vez enquadrada a dinâmica estabelecida multilateralmente, destacamos entre os objetivos da Estratégia Regional, a promoção da participação social na governança da segurança alimentar por meio de Conselhos Nacionais; e o fortalecimento da agricultura familiar por meio da criação de diretrizes que ajudem na elaboração de políticas e no aperfeiçoamento do processo de compras públicas, especialmente aquelas voltadas para a alimentação escolar. Tal destaque deve-se ao fato de esses princípios e arranjos institucionais terem sido marcantes em anteriores projetos de cooperação com os PALOP.

A análise empírica será guiada pelas questões colocadas no modelo de Dolowitz e Marsh (2000) e quanto à cooperação brasileira, observaremos as oportunidades e entraves que se colocam ao desempenho do Brasil na sua condição peculiar de promotor do desenvolvimento.

4.1 - Antecedentes históricos à criação da CPLP: da indiferença às aproximações ambíguas.

A ligação do Brasil com a África remonta ao século XVI, sendo esta uma ligação de colaboração mútua, que não se restringiu à África portuguesa. Entretanto, a partir de 1850, com o fim do tráfico de escravos para o Brasil, foi iniciado um processo de ruptura com a África promovido pelas elites que aspiravam construir uma sociedade branca e ocidental (Rodrigues, 1980: 221).

Quanto às relações luso-brasileiras, entre 1823 e 1925, não havia ambiente intelectual favorável à aproximação entre os dois países. Apenas com o trabalho de Octávio Mangabeira, Ministro das Relações Exteriores do Brasil, que enfatizou a valorização da Língua Portuguesa e tentou aproximações diplomáticas com Portugal, e com o lançamento de *Casa Grande e Senzala* de Gilberto Freyre, em 1933, inicia-se todo um movimento de revalorização do Português. Esse processo culmina com a celebração do Tratado de Amizade e Consulta de 1953, o qual já endossava a ideia de uma comunidade luso-brasileira. Nesse cenário, a liderança portuguesa era expressa, a ideia de Pátria Mãe foi reavivada e o Brasil era visto como um elemento que constituía também a sua relação com a África (Rodrigues, 1980: 380-384).

Nesse contexto de reaproximação, a comunidade portuguesa no Brasil teve papel essencial. Porém, em termos práticos, as relações comerciais entre os dois países eram muito fracas. Portugal mantinha suas relações comerciais privilegiadas com os países desenvolvidos e todo o simbolismo da amizade não se traduzia em relações privilegiadas. Tais relações de proximidade trabalhadas naquela época também fizeram o Brasil apoiar Portugal em algumas questões nas Nações Unidas referentes às colônias, como, por exemplo, no caso da troca da nomenclatura de colônias para províncias ultramarinas.

Apesar da tentativa de aproximação, o Brasil tinha dificuldade de justificar o apoio ao colonialismo português, criticado por diversos intelectuais, pois a autodeterminação dos povos como princípio orientador das ações de Política Externa e a perspectiva de relações futuras com a África, não apenas a lusófona, demandavam que o Brasil não se envolvesse intimamente com as questões portuguesas na África. Tendo em vista as contradições expostas, José Honório Rodrigues apresentava uma visão bastante cética:

A tão propalada Comunidade Luso-Brasileira, repetimos, não existe realmente. Há, de fato, uma comunidade de amizade, mas o próprio Portugal nos tem ensinado que ela não vale quando estão em jogo os seus interesses nacionais. (...) Na área internacional, os objetivos de Brasil e de Portugal não coincidem desde 1822. A soma do atrito é maior que a comunidade, reduzida a uma pregação e a um rosário de dificuldades (Rodrigues, 1980: 395-396).

As relações do Brasil com a África foram marcadas por muitas ambiguidades que envolveram reflexões sobre a identidade da nação brasileira que variaram entre silêncios e discursos culturalistas. Após o silêncio que se estabeleceu com o fim do tráfico de escravos, só por volta das décadas de 1940 e 1950 o Brasil reaproximar-se da África. Na década de 1960, quando já havia Estados africanos independentes, pôde-se notar uma aproximação mais explícita (Saraiva, 1996: 12).

Nesse cenário, observa-se, entre 1946 e 1961, uma reemergência da África na Política Externa Brasileira, com uma especial afirmação na Política Externa Independente (1961-1964). Desse modo, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a África foi ocupando certo espaço na agenda da Política Externa. Como exemplo dessa aproximação, notamos que o Brasil marcou presença na Conferência de Bandung como observador. Naquele momento, emerge um discurso culturalista que enfatizava as afinidades atinentes

à formação social do Brasil e também à dívida histórica do Brasil para com os escravos africanos.

Tal discurso dividia espaço com aquele marcado pela valorização das afinidades entre Brasil, Portugal e as então colônias portuguesas. Nessa perspectiva, em 1943, dentre os objetivos de Política Externa delimitados pelo Ministro das Relações Exteriores de Vargas, Oswaldo Aranha, estava a aproximação com o continente africano via Portugal, tendo-se notado naquele período certo alinhamento com as potências coloniais. Mesmo assim, é possível perceber que a aproximação com países desenvolvidos e com a América do Sul são bem mais centrais que as relações com a África (Saraiva. 1996: 22-26).

No segundo governo, Vargas reconhecia a necessidade do desenvolvimento da África, mas tal reconhecimento não se atrelava automaticamente à descolonização. Entretanto, daí em diante, a posição pela autodeterminação dos povos foi crescente até a ascensão de Vicente Ráo como Ministro das Relações Exteriores. Na presidência de Kubitschek, a dimensão política foi ofuscada pela dimensão econômica marcada pela concorrência de mercado de produtos primários.

O Brasil continuava apoiando Portugal nas Nações Unidas, mas essa posição não era consensual entre intelectuais e diplomatas da época. Nesse contexto, Saraiva (1996: 48-49) menciona importantes críticos da posição brasileira, tais quais Oswaldo Aranha, Álvaro Lins, Ex-embaixador em Lisboa, e Rodolpho Bezerra de Menezes. Esse último, diplomata de carreira, sugeriu, inclusive, que o Brasil deveria apoiar a África e a Ásia em suas aspirações independentistas, pois devido a suas características étnicas e morais tinha condições de influenciar e mesmo liderar consensos naquelas regiões. Ao tratar da influência que os Estados Unidos e a Grã-Bretanha exerciam sobre o Brasil, Menezes ressaltava que o país não deveria esquecer sua missão histórica:

Contudo, a admiração por essas magnetizantes pessoas não deve ir ao ponto de fazer-nos esquecer nossa *raison d'être* nacional, nosso belo e irrevogável (a não ser que o queiramos contrariar) destino histórico. Esquecer que nosso papel será o de país, de povo, de nação e, por que não dizer, no bom sentido, de império, traço de união, de catalisador étnico, de contornador e amaciador das pontiagudas arestas, oriundas dos problemas anti-racistas e anti-imperialistas. Nossa missão é de povo predestinado a evoluir dentro do gigantesco e pujante cadinho racial de seu território privilegiado, um tipo de homem diferente, sem complexos de inferioridade, sem orgulhos etnológicos, sem castismos, sem obsessões nacionalistas, sem intransigências de culto, em alucinações ideológico-políticas (Menezes, 2012: 285, grifo nosso).

Nessa perspectiva, Saraiva (1996: 51) ressalta a importância que as construções identitárias tiveram sobre a Política Externa, Como visto na citação de Menezes, existia a ideia do Brasil como um país mediador entre a Europa e as civilizações tropicais. Por conseguinte, é possível notar que o luso-tropicalismo, em alguns momentos, também foi enfatizado pela diplomacia brasileira, dando base à ideia de uma comunidade em algumas versões luso-brasileira, em outras, luso-afro-brasileira.

Apenas com a ascensão de Jânio Quadros à presidência e com a formulação da Política Externa Independente, encabeçada por San Tiago Dantas, e desenvolvida posteriormente no governo de João Goulart, uma nova forma de inserção internacional do Brasil foi determinada. Essa nova política, em tese, rompia com o colonialismo português, emergindo, assim, o discurso de dívida para com o povo africano e de uma noção de segurança e paz coletiva no Atlântico Sul.

Apesar do aparente rompimento, ainda em 1961, com a eclosão da guerra em Angola, o Brasil apresentou uma posição ambígua, não se opondo explicitamente a Portugal nas Nações Unidas até a votação pela gradual independência de Angola, quando, ainda assim, o Brasil tentava negociar com Portugal maior flexibilidade. Por outro lado, Portugal tentava convencer o Brasil a apoiá-lo na empreitada de manutenção das colônias por meio da tentativa de reforçar a ideia de uma comunidade luso-brasileira. Assim sendo, é evidente que o Brasil adota naquele período uma dupla política para a África: uma para a África negra, em geral, e outra para a então África portuguesa¹¹³.

Foi formulada, portanto, uma política culturalista de aproximação entre o Brasil e a África, de modo que o Brasil pudesse ser visto como um exemplo de superação em termos de industrialização e de superação das desigualdades sociais. Ao analisar esse discurso, Saraiva (1996:91) salienta as sutilezas paternalistas envolvidas nas relações com os novos Estados e as contradições em relação às questões de discriminação racial no Brasil.

Com o golpe de 1964, a dimensão geopolítica e securitária nas relações com a África ganham relevo e o conservadorismo do regime fez com que houvesse uma retomada do discurso lusófono com alinhamento ocidental. Naquele cenário, a relação

¹¹³ Para uma abordagem dessa temática ver Saraiva, José Flávio Sombra. 1966. *O Lugar da África: A Dimensão Atlântica Política Externa Brasileira (De 1946 aos Nossos Dias)*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. Assim como, Hirson, Zenaide. 1979. *O Brasil e a Questão Colonial Portuguesa: O Caso Angolano*. Dissertação de Mestrado da Universidade de Brasília.

com a África via Portugal ganhou novo fôlego e reaparecem novas inclinações à ideia de uma Comunidade Afro-luso-brasileira, na qual o Brasil seria líder e também mediador.

Com a diplomacia da prosperidade do Presidente Costa e Silva, que enfatiza a autonomia e a diversificação das parcerias do Brasil, houve a retomada de novas relações com a África. Assim, as relações com a África negra são retomadas sob o signo do pragmatismo e as tendências globalizantes dessa política fizeram com que o Brasil fosse gradualmente cedendo às pressões afro-árabes, de modo a descolar-se de Portugal, como demonstrado no reconhecimento da independência de Angola, em 1975. Nesse cenário, diluiu-se novamente a ideia de Comunidade Luso-Brasileira até ser retomada em um novo formato na década de 1980, com a inclusão dos países africanos independentes (Saraiva, 1996: 158-165).

4.2 - Do luso-tropicalismo ao luso-pragmatismo: as aproximações políticas em direção à CPLP.

Com a Revolução dos Cravos (1974) e a subsequente descolonização, as amarras diplomáticas do Tratado de Amizade e Consulta que impediam a crítica do Brasil ao colonialismo português, limitando, portanto, a relação do Brasil com a África, desapareceram. No entanto, as delicadas transições políticas que marcaram o período pós-independências, assim como o contexto de crise econômica do Brasil, não propiciaram aproximações no sentido da retomada da ideia de comunidade até meados da década de 1980. Apesar das dificuldades conjunturais, a conservação do Português como língua oficial nos países independentes e a retomada do interesse português pela África, após sua integração na União Europeia, mantiveram as sementes para a retomada do ideal comunitário.

Na década de 1980, os discursos sobre a construção de um espaço lusófono foram retomados em Portugal e a antiga ideia de lusofonia foi gradualmente resgatada, ganhando novas leituras com a finalidade de legitimar a construção de uma comunidade. Naquele momento, as discussões foram alimentadas pela elite política, principalmente do Partido Socialista, com destaque para Mário Soares. Ao avaliar o cenário, Adriano Freixo (2008: 116-121) faz o enquadramento desse processo de resgate de várias ideias do imaginário português, como a singularidade da importância portuguesa no Mundo Ocidental e o sonho imperial, como um processo de invenção de tradições (Hobsbawn e

Ranger - 1983). Posto isso, Freixo ressalta que o ideal de herança comum é reinventado em um novo contexto social dissociado do colonialismo, o qual permite a valorização do sentido de multiculturalidade e do encontro de culturas.

Para tal resgate, são recolocados os pensamentos de Gilberto Freyre e de Agostinho da Silva, desta vez por antigos opositores do Estado Novo, que concordavam com o conteúdo cultural da obra de Freyre, mas não com o uso que dela foi feito durante aquele regime. Durante o Estado Novo, enquanto Agostinho da Silva, intelectual português exilado no Brasil, sustentava um ideal mítico-religioso de fraternidade lusófona, o qual identificou como o Quinto Império – o Império do Espírito Santo (Silva, (Silva, 2009: 25), também baseado nas peculiaridades do português como povo mensageiro - o regime de Salazar utilizava o luso-tropicalismo de Gilberto Freyre para justificar a fraternidade como característica única da colonização portuguesa.

Nesse contexto, o luso-tropicalismo foi um grande impulsionador da ideia de comunidade lusófona. Seu grande expoente, Gilberto Freyre, desenvolveu em obras, como *Casa Grande e Senzala* (1933) e em *O Mundo que o Português Criou* (1940), a ideia de que a colonização portuguesa teve características muito específicas devido à mestiçagem¹¹⁴.

Com a democratização portuguesa, um consenso nacional foi constituído acerca do ideário lusófono para que fosse estabelecido um ambiente favorável à articulação de uma comunidade de países de língua portuguesa. A partir da construção de um consenso nacional, seguiu-se a missão de construir um imaginário comum aos outros países, tarefa que até hoje não atingiu completo êxito, pois a lusofonia se baseia nomeadamente em concepções eminentemente portuguesas¹¹⁵.

No fim da década de 1980, a antiga ideia de comunidade luso-afro-brasileira, já retomada em Portugal, ganha o impulso dinâmico do entusiasmado José Aparecido de

¹¹⁴ Gilberto Freyre (1940: 30) caracteriza o português como criador de vários povos essencialmente portugueses em seus estilos de vida, sendo o Brasil o lugar no qual se deu o alargamento e a intensificação dessa cultura marcada pela miscigenação e pela interpretação de valores culturais diversos, especificidades que fizeram do Brasil um centro de irradiação da cultura luso-brasileira. O autor adotou uma visão romantizada, sem ignorar, porém, o elemento da luxúria e violência que marcou a mestiçagem, Freyre argumenta que a miscigenação desencadeou relações familiares afetivas, fazendo com que a personalidade do português fosse marcada pela cordialidade e pela simpatia capaz de direcioná-lo para um sofisticado exercício de alteridade.

¹¹⁵ Em sua tese de doutorado “Minha Pátria é a Língua Portuguesa”: A Construção da Idéia da Lusofonia em Portugal (2007), Adriano Freixo desenvolve um trabalho denso e crítico sobre o conceito de lusofonia. O autor destaca como vozes dissonantes em relação ao consenso nacional português Eduardo Lourenço e Alfredo Margarido.

Oliveira, personalidade envolvida na gestação da política africana brasileira na década de 1960. Como Ministro da Cultura de José Sarney, José Aparecido de Oliveira, político muito próximo aos círculos intelectuais portugueses, visita os países de Língua Portuguesa para angariar apoios políticos em prol da estruturação do que viria a ser a CPLP. Nesse novo contexto interativo, reúnem-se, em 1989, em São Luís do Maranhão, os Chefes de Estado e de governo dos Países Lusófonos. Naquele momento, a criação da Comunidade foi anunciada e foi estabelecida a criação do Instituto Internacional da Língua Portuguesa na Cidade da Praia, em Cabo Verde.

No governo de Itamar Franco (1992-1995), a ideia ganha força e José Aparecido de Oliveira torna-se Embaixador do Brasil em Portugal, onde articula-se com intelectuais e políticos africanos e portugueses para a concretização do antigo objetivo. Portanto, esse tema é endossado pela diplomacia brasileira, ganhando também grande impulso em Portugal, especialmente com o efusivo apoio do Presidente Mário Soares e de personalidades, como Adriano Moreira¹¹⁶.

Depois das discussões ocorridas em 1993 e 1994 na forma das Mesas-Redondas Afro-Luso-Brasileiras, os Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores, reunidos em Brasília, recomendaram a realização de uma Conferência de Chefes de Governo e de Estado para a criação da CPLP, a qual só ocorreu em 17 de julho 1996, já com Fernando Henrique Cardoso como Presidente do Brasil (1995-2003). Naquele momento, a CPLP é criada com três objetivos gerais:

A) A concertação político-diplomática entre os seus membros em matéria de relações internacionais, nomeadamente para o reforço da sua presença nos fora internacionais;

B) A cooperação, particularmente nos domínios económico, social, cultural, jurídico e técnico-científico.

C) A materialização de projectos de promoção e difusão da Língua Portuguesa, designadamente através do Instituto Internacional de Língua Portuguesa. (Artigo 3º dos Estatutos da CPLP, 1996).

A alínea “B” deste artigo foi modificada na versão vigente dos Estatutos aprovada em 2007, na qual são especificadas áreas de cooperação que naquela época já contavam

¹¹⁶ Uma descrição detalhada do contexto e das negociações políticas que deram origem à CPLP pode ser encontrado em Saraiva, José Flávio Sombra. 2001. CPLP: Gêneses e Instituições. In *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP): Solidariedade e Ação Política*, org. José Flávio Sombra Saraiva, 17-40. Brasília: IBRI.

com reuniões setoriais: educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, esporte e comunicação social. Na versão ainda por ser aprovada, elaborada em 2012, outros temas de cooperação foram acrescentados à alínea “B”: oceanos e assuntos do mar, economia e comércio.

Como Órgãos de Direção Executiva da CPLP existem a Conferência de Chefes de Estado e de Governo, o Conselho de Ministros, o Comité de Concertação Permanente e o Secretariado Executivo. Devido ao incremento da agenda temática da Organização, foram incorporados como órgãos da CPLP na revisão de 2007, a Reunião dos Pontos Focais de Cooperação e as Reuniões Ministeriais Setoriais. Foi ainda incorporado à CPLP, em 2005, o Instituto Internacional de Língua Portuguesa (IILP), instituição responsável pela planificação e execução de programas de difusão, promoção, defesa e enriquecimento da Língua Portuguesa.

Pela trajetória histórica da formação da CPLP, torna-se claro que o MRE não tinha esse projeto como prioritário, mas que José Sarney e Itamar Franco, como Presidente e Embaixador em Lisboa, com o crucial apoio de José Aparecido de Oliveira, foram os grandes impulsionadores do projeto no lado brasileiro (Saraiva, 2001: 25). Nessa conjuntura, apesar do entusiasmo português em relação à CPLP, devido ao fato das relações com os membros dessa Organização representarem um vetor crucial da sua Política Externa, a CPLP esbarrou em um certo desinteresse brasileiro marcado pelas relações seletivas estabelecidas com a África na década de 1990 e pela preferência da via bilateral.

A criação da CPLP mobilizou várias discussões acerca das novas relações entre os países de língua portuguesa. Nesse contexto, Saraiva (2001: 26-32) destaca os seguintes temas gerais que marcaram esse processo de renovação:

A vinculação do nascimento da CPLP à formação dos novos Estados e à consolidação da democracia no Brasil e em Portugal. Nessa perspectiva, a Comunidade estaria vinculada aos ideais democráticos da autodeterminação e dos direitos humanos, o que, com o tempo, afastaria a memória colonial e autoritária e as rivalidades entre Brasil e Portugal na disputa do lugar de referência privilegiada para os novos Estados independentes.

Nesse contexto, há um afastamento do discurso culturalista que marcou a política africana do Brasil. A partir daí, o mito da democracia racial é criticado e a valorização das relações culturais vai perdendo o sentido romântico do luso-tropicalista e ganhando o

sentido pragmático do reconhecimento das dificuldades de integração do negro na sociedade brasileira e a necessidade de cooperar com os países africanos de forma produtiva e pragmática, por meio das relações na área da educação, da saúde e da transferência de tecnologia, por exemplo.

Assim, na década de 1990, a diplomacia brasileira começa a transitar de um discurso culturalista até o discurso da superação de uma dívida histórica adquirida desde os tempos da escravidão. Essa transição foi impulsionada pelas discussões do Fórum Brasil –África, em 2003, e consolidou-se como uma marca do governo Lula, sendo bem-aceito pelas elites africanas por ser mais condizente com a realidade (Saraiva, 2011: 112).

A partir dessa perspectiva, destacamos o Artigo 5º dos Estatutos da CPLP, o qual elenca os princípios orientadores da Organização: 1) Igualdade soberana dos Estados-membros; 2) Não ingerência nos assuntos internos de cada Estado; 3) Respeito pela sua identidade nacional; 4) Reciprocidade de tratamento; 5) Primado da Paz, da Democracia, do Estado de Direito, dos Direitos Humanos e da Justiça Social; 6) Respeito pela sua integridade territorial; 7) Promoção do Desenvolvimento; 8) Promoção da cooperação mutuamente vantajosa

No ponto dois desse mesmo Artigo, é colocado que “A CPLP estimulará a cooperação entre os seus membros com o objectivo de promover as práticas democráticas, a boa governação e o respeito pelos Direitos Humanos.” (Estatutos da CPLP, 2007).

Apesar das citadas potencialidades, a gênese da CPLP ocorreu em um contexto marcado por uma série de constrangimentos. Do lado do Brasil, a criação da Comunidade aconteceu em um momento de retraimento das relações com a África. O contato com o Continente foi mantido pela seletividade, sendo privilegiadas as relações com os países que apresentavam maior crescimento econômico e estabilidade política, como a Nigéria e a África do Sul, as quais porém não coincidem com o espaço lusófono. Apenas Angola aparece como opção seletiva no espaço africano lusófono. Nesse contexto, o Brasil expressava limitado apoio financeiro à Organização e baixo investimento político.

Como agravante da situação de fragilidade da Organização, o Português, além de ser a língua do colonizador, não é falado efetivamente por toda população nos países que o adotaram como idioma oficial. Além disso, o Português divide espaço com outras línguas ocidentais, posto que Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Guiné fazem parte da Francofonia e Moçambique da *Commonwealth*. A esse cenário de plurilinguismo – o qual não deve ser encarado como maléfico – são somadas as dificuldades causadas pela

discrepância das expectativas dos países africanos acerca do investimento na vertente da cooperação para o desenvolvimento em relação às capacidades dos investimentos brasileiros e no foco português de promoção da Língua (Saraiva, 2001: 56-69).

Nos primeiros anos da CPLP, Torres e Ferreira (2001, 27: 35) ressaltavam a falta de estabilidade de objetivos em termos de aproximações econômicas¹¹⁷ e que as diferentes leituras históricas por parte de ex-colonizadores e ex-colonizados colocavam em xeque os alicerces de sustentação da Comunidade. Ademais, os autores ressaltavam que Portugal precisava agir no enquadramento da União Europeia, portanto, nos moldes do Acordo de Cotonu, não podendo sobrepor ações voluntárias aos acordos comunitários.

Em contraste com as dificuldades da década de 1990, a chegada de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência do Brasil, em Janeiro de 2003, coincide com um momento de renascimento africano, que combina crescimento econômico em alguns países, com a busca de estabilidade política e de pacificação de conflitos internos. Nesse contexto, há um renascimento também da Política Atlântica do Brasil, ocorrendo o aumento da sua participação em investimentos e em comércio na África, bem como do número de embaixadas, rompendo-se assim um ciclo de retraimento na Política Externa Brasileira em relação à África. É neste ambiente político que se destaca dentro da Política Externa Brasileira uma agenda social que abarca o combate à fome e à pobreza, entre outros temas, como a saúde, estando a África e, em especial, os PALOP e também Timor Leste entre os principais beneficiários da cooperação brasileira (IPEA e ABC, 2016).

Marca desse novo ciclo foram as visitas de Lula a países da África Subsaariana, em 2003, Angola, Moçambique, África do Sul, Namíbia, e São Tomé e Príncipe, e, em 2004, a São Tomé e Príncipe, Cabo Verde e Gabão (Saraiva, 2010: 174-179). Ao longo dos oito anos do governo Lula foram realizadas 12 missões brasileiras na África. Nesse contexto, vemos uma expansão dos investimentos e das empresas brasileiras no continente africano, sendo as principais empresas brasileiras atuantes na África, em

¹¹⁷ Durante a década de 1990, os PALOP não reuniam condições atraentes para investimentos estrangeiros. Com exceção das exportações de alguns países da CPLP para Portugal e das exportações angolanas para o Brasil, o panorama das exportações intra-CPLP ainda era incipiente em 2001. O fluxo financeiro mais ativo era o de Portugal para o Brasil, motivado não diretamente pela criação da Comunidade, mas pelas privatizações de empresas brasileiras, especialmente na área das telecomunicações. Em contrapartida, o comércio entre os dois países era baixo. Portugal manteve relevantes trocas comerciais com os PALOP e, da mesma forma, as privatizações em Cabo Verde e Moçambique incentivaram investimentos portugueses, os quais, todavia, não representavam a maior percentagem dos investimentos portugueses no exterior. A partir dessa perspectiva, Torres e Ferreira (2001) consideravam que a vantagem da existência de CPLP não estava no reforço das relações econômicas, mas no conjunto de fatores socioculturais que podem favorecer, inclusive, a economia.

termos de volume de vendas e investimento, Andrade Gutierrez, Camargo Correa, Odebrecht, Petrobras, Queiroz Galvão e Vale (Banco Mundial e IPEA, 2011: 7).

O espaço geográfico descontínuo entre quatro continentes no qual estão os países da CPLP sempre foi enfatizado discursivamente como um ambiente de oportunidades interessantes para os seus membros. Nesse contexto, o impulso da incorporação de uma agenda econômica foi gradativamente apresentada principalmente pelos PALOP e Timor Leste, como veremos no mapeamento das agendas colocadas pelas presidências.

Outro aspecto discursivamente enfatizado na CPLP é que ela pretende torna-se uma comunidade de povos com o cultivo de valores comuns em diversos setores, como na administração pública, na própria circulação de pessoas e na cultura produzida em Língua Portuguesa. Nessa perspectiva, a Organização enfatiza as suas relações com a sociedade civil e tem procurado incorporar as demandas sociais nas suas atividades.

Como se pode observar no transcorrer das relações entre os Estados lusófonos desde a descolonização, o escopo da lusofonia foi transitando de uma linha mais romântica e saudosista, alimentada principalmente por Portugal, para uma abordagem mais pragmática. Apesar dessas mudanças, do lado português e africano ainda existem certas tensões. De um lado, ainda persistem em alguns setores da sociedade portuguesa visões saudosistas, as quais são veementemente rebatidas por setores críticos da sociedade civil dos países africanos¹¹⁸. Sendo assim, quando a CPLP é apresentada como a “institucionalização da lusofonia”, são colocadas várias controvérsias acerca do conceito de lusofonia e de comunidade lusófona.

O renomado escritor moçambicano e ex-militante da Frente de Libertação de Moçambique, Mia Couto, explorou em várias de suas obras o dinamismo das identidades. Ao referir-se à CPLP, questiona-se se as relações estabelecidas no âmbito diplomático correspondem, de fato, a uma comunidade de afetos e de interações. A respeito desse questionamento, o autor afirma que a Língua reforça as afinidades históricas, mas é importante lembrar que o Português não é a língua de muitos moçambicanos, angolanos, guineenses e timorenses.

Ao tratar das questões de política internacional que a ideia de comunidade abarca, o escritor ressalta as sutilezas que envolvem uma visão homogênea de África e as disputas que envolvem Brasil e Portugal:

¹¹⁸ Para elucidação das diferentes concepções acerca do conceito de lusofonia e das contradições que ele envolve ver Bondoso, António. 2013. Lusofonia e CPLP – Desafios na Globalização Ângulos e Vértices» ou «Defeitos & Virtudes» de um Processo Intemporal. Edições Esgotadas: Viseu.

Eu acho que a disputa é entre Portugal e Brasil, que querem usar esta bandeira como instrumento de busca de privilégio na relação com os outros países de Língua Portuguesa. E às vezes há aqui uns lapsos de língua quando eles se referem aos outros como os lusófonos, quando os portugueses falam em “países lusófonos” excluindo-se eles próprios e querendo referir-se apenas a nós, países africanos de língua portuguesa. Às vezes estabelecem um eixo triangular da lusofonia, composto por Portugal, Brasil e depois África, como se nós não tivéssemos direitos a nomes próprios como países (Couto, 2008).

Ao mesmo tempo em que levanta a crítica, Mia Couto não nega a relevância de uma comunidade que pode trazer benefícios em um momento de crescente globalização.

Outro renomado escritor africano, o angolano Pepetela (Arthur Pestana), antigo guerrilheiro na guerra colonial, acredita que o Português apresenta-se em Angola como uma língua nacional, apesar das diferenças de domínio do idioma que podem ser identificadas na população. Nesse cenário, o escritor angolano ressalta que a CPLP deve ter “existência real com ações concretas” e que o Brasil precisa resgatar sua dívida histórica com a África por meio da promoção da igualdade de direitos para a sua população afrodescendente¹¹⁹.

Do lado brasileiro, uma visão equilibrada acerca da dicotomia entre afinidades e tensões entre os membros da CPLP pode ser encontrada na reflexão do Embaixador Alberto da Costa e Silva:

Ao tomar a Língua e a história comuns para sobre elas fundar e legitimar uma comunidade de nações, não se deve, pois, esquecer que essa língua e essa história estão impregnadas de violência. E deve-se ter sempre presente que com a CPLP não se aspira a reconstruir o antigo império (Costa e Silva, 2005: 197).

Nesse contexto, o Embaixador brasileiro chama atenção para o sentido pragmático que a CPLP deve ter, pois os dois membros mais prósperos, Brasil e Portugal, deveriam ter responsabilidades perante os membros africanos e perante Timor Leste, posto que estes últimos foram os que mais sofreram com a história que hoje é celebrada como traço de afinidade. Nessa reflexão, observamos como a noção de dívida histórica relaciona-se com o pragmatismo e com a ideia de solidariedade.

¹¹⁹ CPLP deve ter "existência real com ações concretas" para estreitar laços no mundo lusófono – Pepetela. 05 Set, 2011 - Agência de Notícias de Portugal, S.A. <http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=475792&tm=5&layout=121&visual=49>. (Consultado em 25/06 2015).

Do lado português, Adriano Moreira, um dos grandes mobilizadores da construção do sentido de lusofonia em Portugal no período pós-colonial e um dos dinamizadores da criação da CPLP, continua ativamente refletindo sobre as questões atinentes às relações lusófonas e à CPLP. Consciente das contendas que cercam as origens simbólicas da criação da CPLP, o discurso atual de Moreira projeta-se para o futuro, conservando, entretanto, o ideal de unidade e solidariedade como característica lusitana. Sobre as origens luso-tropicalistas e o futuro da Organização, Adriano Moreira declara:

Acontece que a CPLP, que teve essa afirmada fábula nos seus alicerces, permitiu criar uma organização que não tem equivalente em qualquer das tentativas das restantes potências coloniais europeias de organizar para futuro uma solidariedade que não necessita de ignorar o passado, e teve não apenas a língua com os seus valores diferenciados pelas latitudes, mas também a maneira portuguesa de estar no mundo, como a diferença que permitia a sonhada unidade (Moreira, 2014).

As exposições deste tópico permitem chamar a atenção para o que, na prática, pode ser feito para que as populações que oficialmente partilham a mesma língua possam ter benefícios reais.

Apensar das várias declarações de importância da Comunidade, é notável que a CPLP é uma organização com grande dificuldade de operacionalizar ações, nomeadamente devido à escassez de recursos financeiros. De acordo com entrevista realizada ao diplomata responsável pela Coordenação Geral da CPLP (CGCPLP), existe uma expectativa de que o Brasil contribua financeiramente de forma ativa, tanto para a manutenção do Secretariado Executivo, quanto para os projetos de cooperação. Entretanto, o que se tem visto é um atraso no pagamento das contribuições, que, segundo o diplomata, ocorre com todas as organizações internacionais com as quais o Brasil contribuiu, mas que, no caso da CPLP, as dificuldades burocráticas que causam atraso nos pagamentos brasileiros podem dificultar sensivelmente o funcionamento do Secretariado Executivo, por exemplo.

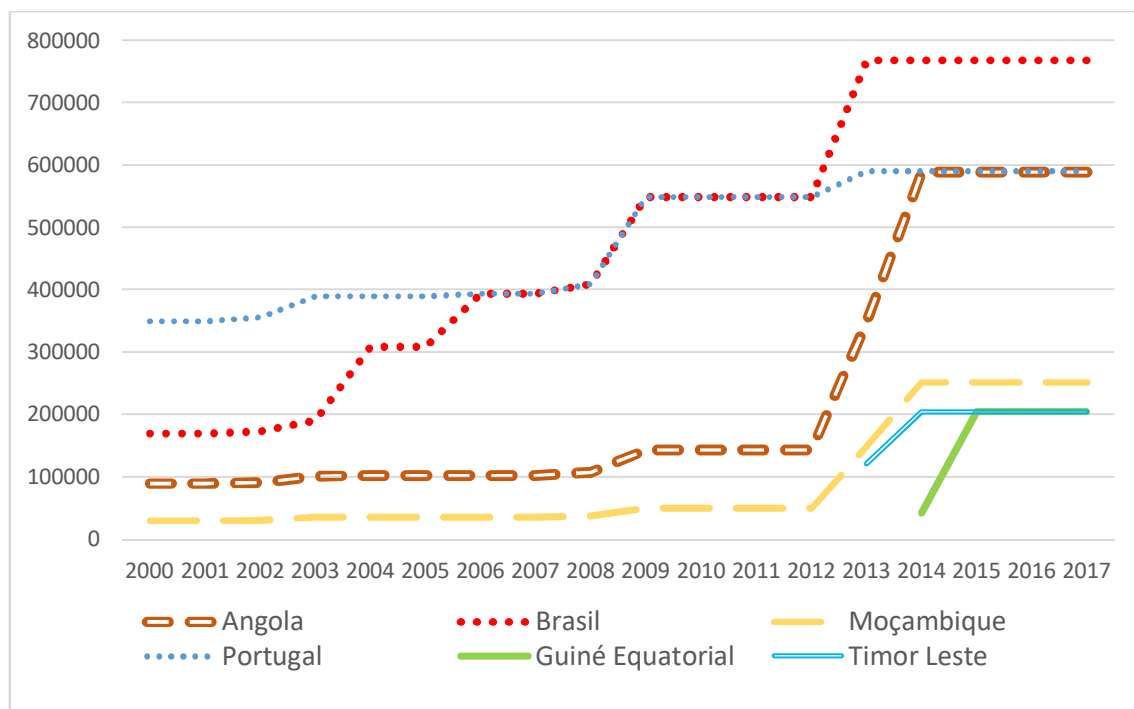


Figura 12 – Gráfico com contribuições dos Estados-membros da CPLP para o orçamento do Secretariado Executivo (2000-2017), em Dólares até 2003 e em Euros de 2004 a 2017.

Fonte: Elaboração própria¹²⁰.

Nesse cenário, a ESAN-CPLP é um dos projetos comunitários que sofre com a falta de prioridade política conferida à Organização. Todavia, como temos visto ao longo do trabalho, esta estratégia comunitária representa o clímax de um investimento político do Brasil no que concerne à transferência de políticas voltadas para a SAN no espaço geográfico da organização.

¹²⁰ A partir de informações das Resoluções sobre o Orçamento de Funcionamento do Secretariado Executivo da CPLP para os exercícios anuais de 2000 a 2017. <https://www.cplp.org/id-3667.aspx> (Consultado em 31/05/2016). O gráfico apresenta os valores aproximados, os valores reais podem ser consultados nas resoluções. Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Guiné Bissau contribuiriam anualmente com as colaborações obrigatórias de 41.808,00 Euros.

4.3 - A construção de um espaço cooperativo multilateral e multitemático

Ao longo dos seus vinte anos de existência, a CPLP buscou uma atuação em tornos dos seus três eixos: a concertação político-diplomática, a cooperação em variados domínios e a promoção da Língua Portuguesa. Dentre as ações em torno da concertação político-diplomática, destacam-se os apoios dado aos membros em suas candidaturas para chefia de organizações internacionais como, por exemplo, ao Brasil junto à OMC e à FAO.

A CPLP também é uma das organizações que apoia a consolidação da paz na Guiné-Bissau, tendo colaborado regularmente em missões de acompanhamento eleitoral e de apoio ao diálogo em situações de crise institucional. No que concerne a esse tema, o Brasil tem como posicionamento que a mediação de conflitos seja realizada de forma mais direta pela Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental e pelas Nações Unidas, onde preside na Comissão para a Consolidação da Paz a configuração para Guiné Bissau¹²¹.

No que concerne à promoção da Língua, o IILP sofreu com dificuldades de estruturação, tendo passado por uma reforma em 2010, o que, porém, não resolveu a dificuldade de angariação de fundos para suas atividades. Como maior esforço desempenhado pelo IILP pode ser mencionado o trabalho da construção do Vocabulário Ortográfico Comum, tarefa esta que se enquadra na consolidação do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

A respeito da construção de uma agenda em torno da cooperação para o desenvolvimento na CPLP, vale ressaltar que a presidência da Organização é rotativa e que cada presidência tem o papel de liderança de colocar como foco uma prioridade ou conjunto de prioridades que dão a tônica dos trabalhos durante dois anos. Ao considerar as presidências e agendas, temos o seguinte quadro:

¹²¹ De acordo com entrevistados no MRE, Angola defendia um posicionamento mais ativo da CPLP, enquanto o Brasil preferia que a Organização desse mais espaço à ONU e às organizações regionais africanas.

Tabela 3 – Temas das presidências e principais temáticas cooperativas nas Conferências de Chefes de Estado e Governo da CPLP

Presidências e Temas	Principais Acordos, Declarações e Resoluções das Reuniões dos Chefes de Estado e Governo
Portugal (1996 – 1998) Primórdios da institucionalização	Declaração Constitutiva
Cabo Verde (1998 – 2000) Educação	Declaração sobre Educação Acordo de Cooperação entre Instituições de Ensino Superior dos Países Membros da CPLP
	Acordo Geral de Cooperação no âmbito da CPLP
	Acordo de Cooperação entre os Governos Integrantes da CPLP para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícitos de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas
Moçambique (2000 – 2002) Cooperação, Desenvolvimento e Democracia na Era da Globalização	Declaração sobre "Cooperação, Desenvolvimento e Democracia na Era da Globalização"
	Declaração sobre HIV/Sida
	Resolução sobre Cidadania e Circulação de Pessoas no Espaço da CPLP
	Resolução sobre o Instituto Internacional de Língua Portuguesa – IILP
	Resolução sobre Política de Género no Âmbito da CPLP
	Declaração sobre Timor-Leste
Brasil (2002 – 2004) Paz e Desenvolvimento	Declaração sobre Paz e Desenvolvimento e o Futuro da CPLP
	Resolução sobre Cidadania e Circulação de Pessoas no Espaço da CPLP Cinco Acordos acerca da circulação de pessoas
	Declaração sobre a Contribuição da CPLP no Combate ao Terrorismo
	Declaração sobre o Governo Electrónico
	Declaração sobre a Aceitação do Pedido de Adesão da República Democrática de Timor-Leste à CPLP
	Resolução sobre o Combate ao HIV/Sida
	Resolução sobre o Fórum Empresarial da CPLP
	Resolução sobre os Centros de Excelência em Desenvolvimento Empresarial e em Administração Pública
São Tomé e Príncipe (2004- 2006) Sociedade da Informação	Declaração sobre a Sociedade de Informação como Contributo para a Boa Governação e Transparência
	Resolução sobre a Luta contra o HIV/Sida
	Acordo de Cooperação entre os Estados-membros da CPLP sobre Combate à Malária/Paludismo
	Acordo do Segundo Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa
	Resolução sobre a Promoção e Difusão da Língua Portuguesa
	Resolução sobre a Sociedade Civil na CPLP
	Resolução sobre o Conselho Empresarial da CPLP
	Resolução sobre a República da Guiné-Bissau
Guiné Bissau (2006 – 2008) Objectivos de Desenvolvimento	Declaração sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio: Desafios e Contribuição da CPLP

do Milénio	Declaração sobre Timor-Leste
Portugal (2008- 2010) A Língua Portuguesa: Um Património Comum, Um Futuro Global	Declaração sobre a Língua Portuguesa
	Resolução sobre o Instituto Internacional da Língua Portuguesa
	Acordo de Cooperação Consular entre os Estados-membros da CPLP
	Resolução sobre a Circulação de Bens Culturais
	Resolução sobre o Conselho Empresarial da CPLP
	Resolução sobre a Segurança Alimentar
	Resolução sobre o Empenhamento da CPLP no Combate ao VIH/SIDA
	Resolução sobre o Reforço da Participação da Sociedade Civil na CPLP
Angola (2010- 2012) “Solidariedade na Diversidade no Espaço da CPLP”	Declaração sobre a Solidariedade na Diversidade no Espaço da CPLP
	Resolução sobre o Fortalecimento dos Pontos Focais de Cooperação da CPLP
	Resolução sobre a Realização do I Fórum da Sociedade Civil da CPLP
	Plano de Acção de Brasília para a Promoção, a Difusão e a Projecção da Língua Portuguesa
Moçambique (2012- 2014) “A CPLP e os Desafios de Segurança Alimentar e Nutricional”	Declaração sobre a CPLP e os Desafios de Segurança Alimentar e Nutricional
	Resolução sobre a Constituição do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (CONSAN-CPLP)
	Resolução sobre a Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres
	Resolução relativa ao Acordo sobre Concessão de Vistos de Múltiplas Entradas
	Resolução sobre o I Fórum da Sociedade Civil da CPLP
	Resolução sobre o “Documento Estratégico para a Juventude da CPLP 2015 e Além”
	Resolução sobre uma Cooperação Económica e Comercial Sustentável na CPLP
	Declaração sobre a Situação na Guiné-Bissau
Timor Leste (2014-2016) “CPLP e a Globalização”	Declaração sobre a “CPLP e a Globalização”
	Resolução sobre a Continuidade, até 2025, do Tema Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda da CPLP
	Resolução sobre a Convenção Multilateral de Segurança Social da CPLP
	Resolução sobre a Cultura na Agenda para o Desenvolvimento Pós 2015
	Resolução sobre a Ciência, Tecnologia, Ensino Superior e Inovação na Agenda para o Desenvolvimento Pós 2015
	Resolução sobre a Educação na Agenda para o Desenvolvimento Pós 2015
	Resolução sobre a Confederação Empresarial da CPLP
	Resolução sobre a Confederação Empresarial da CPLP
	Resolução sobre a Criação de um Grupo Técnico de Estudo para a Exploração e Produção Conjuntas de Hidrocarbonetos no Espaço da CPLP
	Brasil (2016.2018) “A CPLP e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”
Declaração sobre os 20 Anos de Constituição da CPLP	
Declaração sobre a Nova Visão Estratégica para a CPLP (2016-2026)	
Declaração sobre a Situação Política na Guiné-Bissau	

	Declaração sobre Disputa das Fronteiras Marítimas
	Resolução sobre a Mobilidade na CPLP
	Resolução sobre a Declaração do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (CONSAN-CPLP)
	Resolução sobre a IV Conferência Global sobre Trabalho Infantil
	Resolução sobre o Fórum Económico Global
	Resolução sobre as Terminologias Científicas e Técnicas Comuns da Língua Portuguesa Resolução sobre o Repositório Científico da CPLP

Fonte: Construção da autora a partir de informações do sítio oficial da CPLP: Conferências de Chefe de Estado e Governo, <http://www.cplp.org/id-3667.aspx>.

A partir da observação do quadro acima, com base principalmente nas temáticas gerais das Conferências dos Chefes de Estado e Governo, podemos indicar que a agenda de cooperação para o desenvolvimento voltada para a cooperação em saúde, educação e segurança alimentar é o tema mais recorrente. Os outros temas mais recorrentes são aqueles voltados para as questões econômicas (intensificados principalmente a partir de 2008), o tema da circulação de pessoas (muitas vezes atrelado ao tema da facilitação de negócios) e a promoção e difusão da Língua Portuguesa, impulsionada pela Presidência de Portugal, em 2008.

Vejam os seguintes, o enquadramento da CPLP nas Políticas Externas do Brasil e de Portugal, os dois membros com maior capacidade de mobilização de recursos na CPLP.

Para Portugal, a CPLP aparece como um elemento central da Política Externa, pois esta Organização evidencia um de seus espaços fulcrais de atuação junto com a União Europeia e com o eixo atlantista norte-americano. Do mesmo modo, a promoção da Língua Portuguesa ocupa espaço central na Política Externa Portuguesa. Nesse quadro, notamos que a CPLP é mencionada em todos os Programas de Governo de Portugal desde a criação daquela, juntamente com a cooperação para o desenvolvimento nas mais variadas áreas com os PALOP e Timor Leste e mesmo o aproveitamento ao máximo do espaço lusófono em suas relações econômicas.

Como exemplo dessa ênfase na CPLP, no Programa do XXI Governo Português (2015-2019) encontra-se a ideia de criação de um espaço econômico da Língua Portuguesa com eliminação de barreiras ao exercício de transações comerciais e ao investimento, regras jurídicas, o reconhecimento da cidadania lusófona baseada no

alargamento da reciprocidade de direitos e na promessa de dinamização de criação da Carta do Cidadão Lusófono.

Nota-se, portanto, a centralidade dessa Organização multilateral expressa na intenção de aprofundamento da cooperação técnico militar na CPLP, e nos objetivos de reformar e fortalecer o IILP (Programa do XXI Governo Constitucional (2015-2019) e Programa do XVIII Governo Constitucional (2009-2011).

Em contrapartida, analisada a Política Externa do Brasil, há uma ausência de menção à CPLP nos planos de governo do Brasil ao tratar de suas relações exteriores. Há entretanto, desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, a intenção de estreitar laços com os Países Africanos de Língua Portuguesa. Na proposta de governo de Fernando Henrique para o seu segundo mandato (1999-2003), o MERCOSUL e a América do Sul aparecem como a tradicional prioridade junto com a União Europeia e as relações hemisféricas (com os EUA). Os países africanos aparecem no tópico das “Outras Regiões”. Nessa mesma proposta de programa de governo, é ressaltada a intenção do Brasil em participar de forma ativa na governança das novas agendas diplomáticas:

A preocupação com a justiça social encaminha o Brasil a uma participação cada vez mais ativa em relação a temas dos quais depende a civilização que se espera criar no próximo século. Direitos humanos, meio ambiente, progresso social, reorganização da vida urbana, combate às epidemias, ao narcotráfico e a outras formas de crime organizado – todas essas questões terão papel de primeira grandeza na modelagem dos novos tempos. O Brasil é um ator importante nos debates internacionais sobre tais assuntos. Nessa condição, o governo aprofundará um estilo de atuação apto a promover formas originais de cooperação internacional no trato dos novos temas da agenda diplomática, para que o ambiente seja respeitado, os direitos humanos promovidos, o crime organizado e o terrorismo combatidos (Cardoso, 2008: 22).

Com a passagem para os governos de Luiz Inácio Lula da Silva, as relações Sul-Sul ganham destaque e as relações com África, em particular, aparecem como uma prioridade junto à América do Sul. É nesses governos que a agenda social ganha destaque na Política Externa Brasileira:

O Brasil acentuará sua presença soberana no mundo. Lutará nos fóruns internacionais pelo multilateralismo, contribuindo para a reforma das Nações Unidas e de seu Conselho de Segurança, onde reivindica uma vaga permanente. Manterá suas iniciativas em favor de ordem econômica, financeira e comercial mais justa que beneficie países pobres, e em desenvolvimento, ao mesmo tempo

que reduz as atuais assimetrias mundiais. O Brasil continuará empenhado em sua luta contra a fome e pela paz (...)” (Lula, 2006).

Nesse cenário, a CPLP não é destacada no discurso como uma organização revelante. O Brasil não enfatiza as relações econômicas desse espaço. Como exemplo dessa característica do Estado Brasileiro, pode-se destacar que durante a presidência de Timor Leste na CPsLP, em que o desenvolvimento de um pilar econômico foi amplamente enfatizado, o Brasil não enviou seu Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, nem determinou que o Embaixador em Dili assinasse a Declaração Final que recomenda a adoção do pilar econômico e empresarial da CPLP como pressuposto essencial para o desenvolvimento dos Estados-membros (Reunião dos Ministros do Comércio, 2016).

O Brasil endossa a concertação político-diplomática na CPLP, enfatizando a cautela da Organização na sua participação em processos de gestão de crises, e respeitando a prioridade de outras organizações internacionais nesses processos como a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental e as Nações Unidas¹²². No que concerne à promoção da Língua Portuguesa, apesar de ser esta vertente reconhecida como uma política de Estado e da demanda pelo ensino do Português brasileiro ter aumentando na última década, o investimento do Brasil nessa área é baixo, fato que repercute na dificuldade do Brasil em estabelecer a sua comissão nacional para o IILP, que só aconteceu em 2012.

Ante os cautelosos posicionamentos do Brasil perante os temas econômicos e de gestão de crises e seus passos lentos em relação à promoção da Língua Portuguesa, chama-nos em paralelo a atenção a compatibilidade entre a agenda social da CPLP com a agenda brasileira de cooperação Sul-Sul em torno de temas sociais.

Como ressaltava Fonseca Jr. (2008: 264-265), a CPLP tem como característica a transformabilidade e a agenda aberta, o que significa que a CPLP apresenta a disponibilidade de abranger cada vez mais temas. Tal característica representa um desafio de operacionalização de tantas demandas. Em uma analogia com a ideia de regionalismo no MERCOSUL, o autor resalta o desafio da CPLP de desenvolver o regionalismo “para dentro”, de modo que a os membros criem vínculos em torno de uma identidade comum que passe a fazer parte dos seus repertórios diplomáticos, e “para fora”, com o objetivo de

¹²² Informações nas entrevistas com diplomata da Coordenação Geral da CPLP do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e diplomata que serviu na Missão do Brasil na CPLP, em Lisboa.

usar a comunidade para projetar ideias, valores e propostas de seus membros em instituições multilaterais. Os dois processos seriam, portanto, complementares.

Posto isso, e voltando agora o olhar à nossa tese, sublinhamos que o seu objetivo é identificar como a cooperação desenvolvida na CPLP, envolvendo a articulação entre diversos atores, se relaciona com a construção do Brasil como promotor do desenvolvimento por meio da difusão de políticas públicas brasileiras. A cooperação para o desenvolvimento sempre foi central para a agenda da CPLP, assim, na IV Cimeira de Chefes de Estado, em Brasília, no ano de 2002, foram incorporados como órgãos da Comunidade a Reunião dos Pontos Focais de Cooperação e as Reuniões Ministeriais Setoriais.

De acordo com os Estatutos, a Reunião dos Pontos Focais de Cooperação congrega as unidades responsáveis, nos Estados-membros, pela coordenação da cooperação no âmbito da CPLP, têm como competência assessorar os demais órgãos da CPLP em todos os assuntos relativos à cooperação e reúnem-se, ordinariamente, duas vezes por ano e, extraordinariamente, quando solicitado por dois terços dos Estados-membros. As reuniões Ministeriais são constituídas pelos Ministros e Secretários de Estado dos diferentes setores governamentais, têm como competência coordenar, em nível ministerial ou equivalente, as ações de concertação e cooperação nos respectivos setores governamentais. Nessa perspectiva, cada reunião também possui um Ponto Focal, sendo, portanto, esse o termo geral para designar o ator que faz a ligação do seu país com a CPLP.

A cooperação na CPLP caracteriza-se por uma multiplicidade de temas e de arranjos cooperativos. Da reunião dos pontos focais de cooperação foram derivados projetos de cooperação Norte-Sul, Sul-Sul e Norte-Sul-Sul, nesse último caso, podemos citar a criação dos Centros de Excelência em Administração Pública, em Maputo, e do Centro de Excelência em Desenvolvimento Empresarial, em Luanda. Os casos de cooperação Norte-Sul-Sul são mais escassos no histórico da cooperação na CPLP, se comparada com as várias atividades que ora Brasil, ora Portugal desenvolveram separadamente com os PALOP e Timor Leste¹²³.

Nesse enquadramento, a CPLP possui uma Estratégia Geral de Cooperação, aprovada em Bissau pela VI Conferência de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Julho de 2006. Nesse documento, ficou estabelecido que a cooperação na CPLP teria

¹²³ Reunião dos Pontos Focais de Cooperação. <https://www.cplp.org/id-3864.aspx> (Consultado em 31/05/2017).

como base os ODM e buscará trabalhar os temas de cooperação de forma transversal, Assim, ficou estabelecida a elaboração do Programa Indicativo, de caráter Plurianual, com o objetivo delimitar as áreas prioritárias, em conformidade com as necessidades dos países.

É ressaltada nessa estratégia, a necessidade de dinamizar projetos multilaterais, de modo que todos os países se sintam “parte e beneficiários”, com o intuito de dirimir a dicotomia entre “países doadores” e “países receptores na Comunidade”, sendo, portanto, incentivado que os países beneficiários sejam mais pró-ativos na definição das ações em seu benefício. Além disso, é colocada a ideia de promover um maior envolvimento da sociedade civil nas atividades e programas da CPLP, incluindo as diásporas, assim como buscar estreita cooperação com organizações internacionais, especialmente as agências da ONU. É colocada, ainda, a possibilidade de parceria com organizações não-governamentais e com o setor privado (CPLP, 2006).

A cooperação na CPLP tem como objetivo articular sinergias e reduzir a duplicação de esforços, além de criar uma marca comunitária capaz de fortalecer a organização em termos de coesão dos seus membros, mas também como forma de projetar a organização e angariar recursos. As ações estruturantes também devem ser a marca da cooperação na CPLP, segundo a Estratégia Geral, colocada como a “transferência do saber fazer”, para facilitar a apropriação e garantir a sustentabilidade das iniciativas.

Em termos operacionais, a cooperação conta com um Programa Indicativo, de caráter plurianual, o qual orienta as linhas prioritárias a médio prazo dos projetos a serem apresentados. Em termos de organização financeira, a CPLP possui um Fundo Especial para o qual são direcionados os valores para determinados projetos de cooperação, composto por contribuições voluntárias dos parceiros. Entre 2000 e 2015, as contribuições do Brasil para o Fundo Especial foram as seguintes:

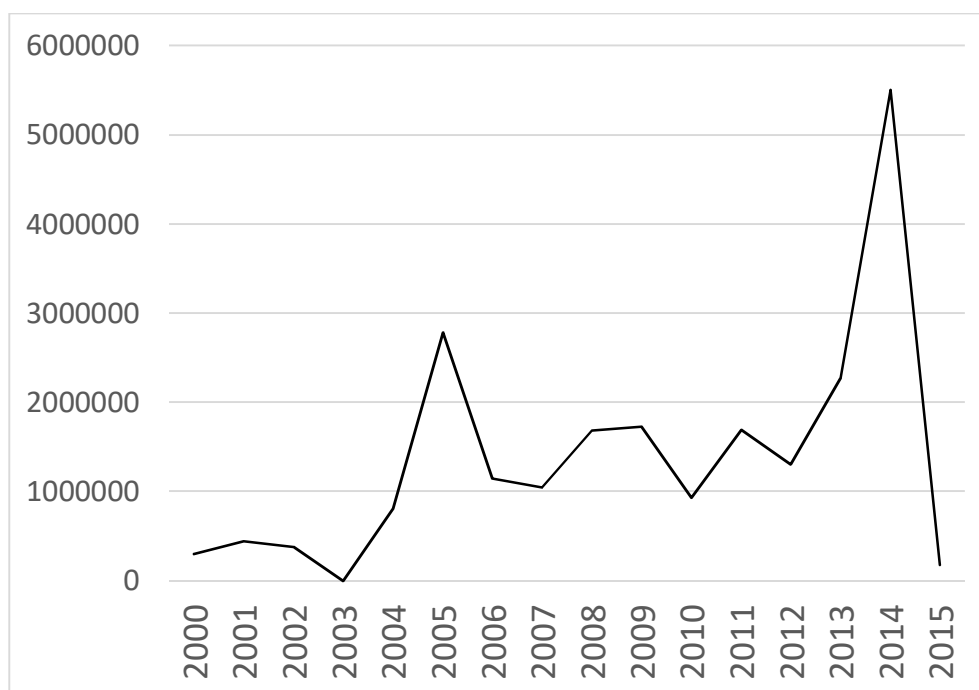


Figura 13 – Contribuições brasileiras para o Fundo Especial da CPLP (2000-2015), em Dólares até 2003 e em Euros de 2004 a 2015.

Fonte: Gráfico de elaboração própria com dados fornecidos via Sistema de Informação ao Cidadão, pela Coordenação Geral da CPLP no MRE do Brasil. O ano de 2015 foi atualizado até 11 de Setembro.

No documento “Cooperação na CPLP: uma visão estratégica pós-Bissau (CPLP, 2009), são elencados alguns princípios orientadores do ideal relativo à cooperação comunitária. Dentre os quais destacamos as sinergias, articulação, coordenação e harmonização de ações de cooperação intra-CPLP com as intervenções bilaterais entre os Estados-membros e outros parceiros do desenvolvimento; alinhamento das ações propostas com os documentos orientadores das estratégias de desenvolvimento dos Estados beneficiários; a busca da sustentabilidade e impacto das ações e a dinamização da cooperação comunitária.

A cooperação comunitária deveria guiar-se por uma maior multilateralização das atividades e é nesse contexto que ganha força a ideia dos planos setoriais, como o Plano Estratégico de Cooperação em Saúde (PECS–CPLP) e a Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP¹²⁴. De acordo com o documento sobre a estratégia pós-Bissau, além de serem, reconhecidamente, uma louvável articulação de esforços, sendo

¹²⁴ Além dos planos abordados neste trabalho, a CPLP possui outros planos estratégicos em fase de elaboração ou pouco desenvolvimento, como, por exemplo, os Planos Estratégicos para a Educação, para a Ciência e a Tecnologia, para o Ambiente, além do Plano de Ação de Combate ao Trabalho Infantil lançado em 2006.

complementares e potencializadores dos resultados da cooperação bilateral, os planos setoriais confeririam uma maior visibilidade à Organização. Nesse enquadramento, o Secretariado Executivo seria o articulador de ações junto aos Pontos Focais de Cooperação e Setoriais, de modo a conduzir uma gestão orientada para resultados (CPLP, 2009). Assim, além de procurar aperfeiçoar-se internamente, por meio da elaboração de planos setoriais, a Direção de Cooperação da CPLP e o Secretariado Executivo orientaram os Estados-membros a elaborar um novo Programa Indicativo de Cooperação em consonância com a Agenda do Desenvolvimento Pós-2015 (CPLP, 2014).

Entretanto, os desafios para a consolidação de cooperação comunitária são variados. A questão de falta de financiamento para as atividades cooperativas é premente. Em, 2009, o Secretariado Executivo buscava explorar uma cooperação com a União Europeia para conseguir recursos externos, mas até 2015 os procedimentos necessários para a candidatura a recursos daquela Organização ainda não haviam sido concluídos. Assim sendo, quase todo arcabouço cooperativo fica a cargo das contribuições dos Estados-membros, com raras exceções pontuais. Tal situação é tida como um entrave, visto que os Estados têm demonstrado pouco interesse no investimento na cooperação multilateral.

A preferência pela cooperação bilateral é expressa no volume de recursos destinados a esta. Se compararmos os valores destinados à cooperação do Brasil com os PALOP e Timor Leste, por exemplo, com os recursos destinados à cooperação multilateral, nota-se a preferência pela cooperação bilateral. A questão da cooperação bilateral ser mais favorável à relação do país colaborador com o país beneficiário, sendo, portanto, mais visível em termos de estratégias nacionais de cooperação, foi apontado em entrevistas e conversas informais com agentes da cooperação como um elemento que não favorece o empenho nos esforços comunitários¹²⁵.

Assim, é perceptível que a CPLP reclama uma apropriação do projeto cooperativo comunitário que não está a ser atendida. A queixa de falta de vontade política de levar a cabo estratégias comunitárias pode ser identificada na fala do Secretário Executivo Murade Murargy, no seminário adjacente à primeira reunião do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP, quando ele declarou que a fome ainda não havia sido erradicada da Comunidade porque muito se tem discursado e pouco se tem feito, de fato,

¹²⁵ Entrevista com diplomata brasileiro chefe da Coordenação Geral da CPLP no Ministério das Relações Exteriores do Brasil e outras conversas com pessoas envolvidas nos trabalhos da CPLP.

para cumprir as estratégias elaboradas, por falta de vontade política¹²⁶. Como exemplo da diferença entre investimento nessas duas modalidades de cooperação, de acordo com dados do Relatório da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI; 2016; 28-29), o Brasil gastou com a cooperação técnica, entre 2011 e 2013, um total de R\$ 311.759 com a CPLP, enquanto as despesas com a cooperação técnica em Moçambique no mesmo período chegaram ao total de R\$ 19.744.946.

Naquele momento, foi lembrado que dos nove Estados membros apenas quatro contribuíram com os 35 mil euros que foi acordado para cada membro para o início da estratégia aprovada em 2011¹²⁷. A Direção de Cooperação, que assessora o Secretariado Executivo é essencial no alavancar dos planos multilaterais, pois, geralmente, é responsável pela elaboração das primeiras versões de documentos para serem apreciados pelos Estados-membros. Entretanto, em termos de execução, a Direção de Cooperação da CPLP não tem poder sem os recursos e as diretrizes subseqüentes que devem advir das decisões dos Estados-membros.

Na prática, o Secretariado Executivo é a entidade facilitadora da multilateralização de políticas, buscando reunir condições para que as atividades aconteçam e reforçando a ideia de que as declarações políticas sejam levadas em consideração. Entretanto, esse ator tem uma baixa capacidade de iniciativa e não pode dar impulso aos projetos sem uma apropriação efetiva pelos Estados-membros. A capacidade operativa do Secretariado Executivo é baixa, inclusive, para buscar recursos externos, conseguindo, geralmente, pequenos financiamentos para ações pontuais. Em termos de pessoal, a Secretariado contava com cinco técnicos e um Diretor de Cooperação para lidar com 23 áreas temáticas em 2015. Daí se originam algumas das razões pela lenta movimentação dos projetos.

Em termos de organização da cooperação multilateral, existe alguma dificuldade de articulação entre os Pontos Focais de Cooperação e os Pontos Focais Setoriais. Apesar de, no caso do Brasil, não haver este problema devido à concentração da coordenação desse assunto recair sobre a ABC, foi relatado em conversa informal com agentes da cooperação do lado do MRE que a falta de articulação entre os Pontos Focais de

¹²⁶ CPLP - Murade Murargy acusa Estados lusófonos de falta de vontade para combater fome. RDP África, em 24/11/2015. http://www.rtp.pt/rdpafrika/noticias-africa/cplp-murade-murargy-acusa-estados-lusofonos-de-falta-de-vontade-para-combater-fome_4857 (Consultado em 31/05/2017).

¹²⁷ Responsável da CPLP acusa Estados lusófonos de falta de vontade para combater fome. 24 novembro 2015 <http://www.radiolatina.lu/index.php/noticias/portugal-e-comunidades/item/26490-responsavel-da-cplp-acusa-estados-lusofonos-de-falta-de-vontade-para-combater-fome>. Consultado em 13.05.2016.

Cooperação e os Pontos Focais Setoriais, por vezes, gera alguma confusão em termos de trâmites de aprovação e execução de projetos.

Os exemplos acima mencionados relevam algumas dificuldades de levar adiante projetos multilaterais que, por sua natureza, são complexos devido à necessidade de articulação entre oito e, depois de 2014, nove Estados-membros, cada qual com seus arranjos institucionais próprios. Mesmo com as dificuldades e tendo em vista que a cooperação bilateral é muito mais simples de lidar, o ideário dos planos multilaterais “é trabalhar onde os outros não estão”, como costuma ressaltar Manoel Lapão, Diretor da Cooperação na CPLP.

No ensejo do alavancar da cooperação brasileira que aconteceu gradativamente, tendo seu ápice no segundo governo Lula, a cooperação na CPLP também estava em vias de desenvolvimento. No âmbito da Comunidade, o interesse pela tecnologia desenvolvida nas políticas sociais brasileira é evidente. Nesse sentido, tanto o PECS-CPLP, como a ESAN-CPLP foram bastante marcados pela transferência de políticas desenvolvidas no Brasil, com possível adaptação para parceiros da Comunidade.

No cenário da cooperação triangular brasileira, Portugal não figura como um tradicional parceiro e é reconhecido que os projetos apresentados para financiamento do Fundo Espacial raramente trazem uma articulação conjunta entre os dois países. De acordo com o responsável pela CGCPLP, não existe conflito entre as modalidades de cooperação que coexistem na CPLP. Entretanto, é perceptível que a Direção de Cooperação tende e, por vezes Portugal, a optar por padrões da OCDE, os quais nem sempre são partilhados pela cooperação brasileira.

Assim sendo, o Coordenador da CGCPLP ressaltou que o Brasil costuma estar atento ao uso de termos relacionados à Declaração de Paris, ou à de Acra para posicionar-se de modo a não comprometer-se com conceitos que o Brasil não aplica em sua cooperação, como, por exemplo, os padrões adotados para tratar a questão da eficácia da ajuda.

Admitindo que os modelos de cooperação aplicados por Brasil e por Portugal são diferentes, porém não excludentes, o diplomata ressaltou que existe uma busca geralmente funcional de harmonização de modelos cooperativos, de modo que nenhum modelo prevaleça como regra sobre os outros, fazendo com que o Brasil seja cuidadoso com a linguagem adotada nos documentos.

Apesar das diferenças conceituais que modelos de cooperação diferentes podem gerar, tanto Brasil como Portugal têm buscado dirimir a dicotomia entre países doadores e

países receptores na Comunidade. A ABC realizou capacitações como o Curso de Análise e Elaboração de Projetos de CTI para que os parceiros possam elaborar demandas consistentes. Porém, foi apontado pelo responsável da CGCPLP que, apesar da CPLP ser um importante fórum para que cada país coloque suas posições, muitas vezes os parceiros não chegaram preparados para as discussões e ainda não são suficientemente pró-ativos na apresentação de projetos formulados de acordo com as suas necessidades. Essa mobilização vem acontecendo de forma lenta, mas gradual, tendo sido mencionado o exemplo de Cabo Verde que tem conseguido participar das discussões de forma ativa.

Essas limitações, segundo o diplomata, algumas vezes, estão relacionadas com as dificuldades institucionais dos parceiros relativa a funcionários ou pela descentralização das questões cooperativas por vários Ministérios, sem uma articulação com os Ministérios dos Negócios Estrangeiros. A descentralização e a dificuldade de articulação entre interlocutores políticos e técnicos foram mencionadas como um obstáculo que dificulta a cooperação multilateral. Ao citar que a principal dificuldade da ABC é manter plena comunicação com os Ministérios envolvidos na cooperação, ressaltou que nos parceiros essa dificuldade parece ser ainda maior.

A CPLP é historicamente um braço da política do Brasil para a África que dá ênfase às relações com os PALOP. Por isso, a CGCPLP está subordinada ao Departamento de África e não ao das Organizações Internacionais no Ministério das Relações Exteriores. Assim sendo, foi perceptível nas entrevistas com diplomatas e professores que o Brasil exerce uma influência sobre os PALOP e mesmo Timor Leste, no sentido de apresentar-se como um país que foi colônia e conseguiu se constituir como Estado, e, como país em desenvolvimento, passou por muitas dificuldades, sendo, portanto “um modelo possível a seguir”. Por conseguinte, a disposição do Brasil em partilhar sua experiência, principalmente em termos de políticas sociais, é apreciada pelos membros da Comunidade.

Nesse contexto, a Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional tem várias marcas da transferência de políticas e da influência internacional do Brasil para a promoção do DHAA. No tratamento da ESAN-CPLP abordaremos inicialmente o seu processo de formulação e estrutura, os atores envolvidos e alguns elementos da execução. A análise a ser apresentada no próximo capítulo aprofundará a exposição da influência brasileira em cada país de forma mais abrangente em termos temporais, abordando a formulação e a revisão das estratégias nacionais de SAN, dos programas de alimentação escolar e da constituição de Conselhos Nacionais de SAN. Como será possível observar,

todos esses elementos estão presentes na ESAN-CPLP e, como se sabe, não são novidades políticas, mas sim a tentativa de reforçar um arcabouço institucional já reconhecido internacionalmente e impulsionado pela direção do brasileiro José Graziano da Silva na FAO.

4.4 - A Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP: mobilização multi-atores para a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada

Na época da aprovação da ESAN-CPLP, em 2012, estimava-se que, em termos absolutos, os países da Comunidade possuíam cerca de 28 milhões de pessoas em situação de fome (CPLP, 2011: 5) ¹²⁸. Nos subseqüentes relatórios da FAO, no contexto comunitário, o Brasil é apresentado como caso de sucesso no tratamento da SAN, tendo sido retirado do mapa da Fome da Organização em relatório apresentado em 2014, quando foi constatado que menos de 5% da população padecia do estado de insegurança alimentar. Mesmo com o grande progresso apresentado a partir de 2005, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 2013, 7,2 milhões de pessoas ainda sofriam com a insegurança alimentar no Brasil¹²⁹.

De acordo com dados da FAO (2015), apresentados na tabela abaixo, entre o período de 1990 a 2016, os países da CPLP apresentaram certo progresso em relação aos ODM. Entretanto, como se pode observar, em termos absolutos, o número de cidadãos em estado de subnutrição na Comunidade ainda é elevado¹³⁰.

¹²⁸ Na Declaração sobre a CPLP e os Desafios de Segurança Alimentar e Nutricional (2012), é indicado que 28 milhões de pessoas estão em situação de insegurança alimentar na Comunidade.

¹²⁹ IBGE: medo da fome cresce, mas cai nº de pessoas que não têm o que comer. <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2014/12/18/ibge-medo-da-fome-cresce-mas-cai-n-de-pessoas-que-nao-tem-o-que-comer.htm> (Consultado em 19.05.2016).

¹³⁰ A diferença do total de indivíduos subnutridos apresentado na Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP, em 2011, e da tabela aqui apresentada advém da atualização dos dados apresentados pela FAO. Ademais, a referência da tabela não atribuiu valor numérico, ao caso do Brasil. Assim sendo, o objetivo de apresentar a tabela recai sobre a observação dos progressos em relação aos ODM registrados pela FAO.

Tabela 4 – Número de pessoas subnutridas e percentual da população nos países da CPLP

País		Número de pessoas subnutridas em milhões (#) Percentual da população (%)					Variação (%)
		1990–92	2000–02	2005–07	2010–12	2014–16	
Angola	#	6.8	7.0	5.4	3.8	3.2	-52.1 %
	%	63.5 %	48.9 %	31.3 %	18.9 %	14.2 %	-77.6 %
Brasil	#	22.6	19.9	ns	ns	ns	<-50.0 %
	%	14.8 %	11.2 %	< 5%	< 5%	< 5 %	na
Cabo Verde	#	< 0.1	< 0.1	< 0.1	< 0.1	< 0.1	-17.5 %
	%	16.1 %	19.2 %	14.4 %	12.1 %	9.4 %	-41.5 %
Guiné Bissau	#	0.2	0.3	0.4	0.4	0.4	53.6 %
	%	23.1 %	26.6 %	25.7 %	22.4 %	20.7 %	-10,50%
Moçambique	#	7.8	7.9	8.0	7.3	6.9	-12.3 %
	%	56.1 %	42.1 %	36.9 %	29.9 %	25.3 %	-54.9 %
São Tomé e Príncipe	#	< 0.1	< 0.1	< 0.1	< 0.1	< 0.1	-51.4 %
	%	22.9 %	17.6 %	8.9 %	5.9 %	6.6 %	-71.2 %
Timor Leste	#	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	-10.0 %
	%	45.2 %	41.6 %	34%	31.2 %	26.9 %	-40.4 %

Fonte: Dados extraídos do quadro A1 “TABLE A1 Prevalence of undernourishment and progress towards the World Food Summit (WFS)1 and the Millennium Development Goal (MDG), FAO (2015: 44-46). O quadro não apresenta dados de Portugal nem da Guiné Equatorial.

No contexto do trabalho para alcançar os ODM, cada país desenvolveu políticas para lidar com a questão da segurança alimentar de acordo com as suas capacidades institucionais, prioridade política e tipo de relação entre Estado e sociedade civil. Neste tópico, daremos um panorama dos princípios e diretrizes da ESAN-CPLP, de modo a enquadrá-la como uma forma de emulação da experiência brasileira.

Por conseguinte, será tratado o processo que proporcionou a fundamentação dessa Estratégia regional para, posteriormente, ser observado como as questões tratadas na Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional se desenvolvem nos países da CPLP, em especial nos PALOP, visto que com Timor Leste as interações e trocas de experiências são mais recentes e limitadas e que Portugal teve uma trajetória diferenciada de evolução dessas questões.

A Guiné Equatorial está fora da análise porque ainda não apresentou grande envolvimento nas atividades da ESAN-CPLP, nem projetos de cooperação como os desenvolvidos com os PALOP e Timor Leste. Conforme abordado em capítulos anteriores, a experiência brasileira de combate à fome e à pobreza ganhou considerável destaque internacional, tendo passado por um processo de standardização e servindo, portanto, como inspiração para o modelo da campanha Fome Zero mundial, bem como para a recente reforma do CSA (2009) que incluiu a participação da sociedade civil e de um Painel de *Experts* de Alto Nível.

Conforme mencionado anteriormente, a cooperação brasileira é descentralizada e acaba por refletir as orientações predominantes nos órgãos estatais que as conduzem. Além do MDS, da EMBRAPA entre outros órgãos estatais, o CONSEA tem também a sua agenda internacional, sendo um dos raros espaços em que a sociedade civil participa institucionalmente de atividades de cooperação.

Uma das primeiras concretizações da ESAN-CPLP foi a estruturação de um Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional para a Comunidade, o CONSAN-CPLP. Esse Conselho tem como uma de suas finalidades interligar os níveis nacional, regional e global e, como dito, em seu período pós-reforma, espelha lições da experiência do CONSEA no que concerne à abertura para a participação da sociedade civil.

Naquele contexto de reforma do CSA, em 2009, já muitas organizações internacionais haviam mobilizado campanhas para tratar a participação da sociedade civil na esfera da SAN, tais quais a campanha “Cresça”, da Oxfam; a campanha *Hunger Free*, da ActionAid, e o observatório do Direito à Alimentação e à Nutrição, promovido por um consórcio de organizações, entre as quais a *FoodFirst Information and Action Network* (FIAN) e as organizações Pão para o Mundo e *ICCO Cooperation*. Em termos regionais, destacam-se a REDSAN-CPLP, a Articulação Continental dos Movimentos Sociais para a Aliança Bolivariana das Américas, a Aliança para a Soberania Alimentar para a América Latina e o Caribe e da Aliança para Soberania Alimentar na África. Com a criação do mecanismo da sociedade civil do CSA, em 2009, foi perceptível o aumento do envolvimento de organizações e movimentos que antes não tratavam especificamente questões de SAN e isso fez com que a agenda ganhasse maior capilaridade. Assim, esse cenário tornou-se propício para a expansão da cooperação brasileira (Beghin, 2014: 36).

O CONSEA tem uma comissão permanente que trata das questões internacionais, dentre elas, a cooperação. Desde 2009, o Conselho tem recebido convites para compor missões relacionadas a projetos de cooperação internacional, nomeadamente para a

América Latina e África, principalmente nos PALOP. Do mesmo modo, os representantes do CONSEA participam das articulações da sociedade civil em fóruns globais para fortalecerem sua atuação na esfera nacional¹³¹. Nesse cenário, a criação do CONSAN-CPLP, assim como outros aspectos da ESAN-CPLP, espelharam-se na experiência desenvolvida no Brasil e revelam o interesse internacional de aproximar-se da experiência brasileira.

Uma vez que a ESAN-CPLP é discutida no âmbito de um conselho regional e que um dos principais objetivos da Estratégia é o fortalecimento da governança de SAN a partir da criação de Conselhos Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional em todos os países da Comunidade, será exposta a trajetória de articulação de atores envolvidos na criação do CONSAN-CPLP, ressaltando as trocas de experiências e as discussões suscitadas para identificar no processo a emulação dessa experiência no contexto regional e, posteriormente, nos diferentes contextos locais. Para tanto, esse processo será rastreado por meio da análise documental e por entrevista com atores-chave para o esclarecimento de determinadas questões colocadas nos documentos ou discussões em curso.

Na construção da ESAN-CPLP, naturalmente a Presidente do CONSEA e membros desse Conselho estiveram presentes em Maputo, em 2012, para a criação do CONSAN-CPLP junto com outros representantes da sociedade civil dos Estados-membros. Nesse cenário, cabe destacar que a interação de atores ligados ao CONSEA com atores e organizações ligadas ao Mecanismo da Sociedade Civil do CONSAN-CPLP e que hoje participam ativamente da Rede de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (RESDSAN-CPLP) remonta ao início das atividades internacionais do CONSEA.

O contato mais frequente de atores brasileiros envolvidos nessas políticas com atores da sociedade civil dos países da CPLP foi estimulado a partir de uma ação da ActionAid, organização internacional que tem como princípio o empoderamento de atores locais como instrumento de mudança social, em conjunto com a *International Food Security Network* (IFSN), uma rede que também foi constituída com o apoio da ActionAid. Essa rede reúne mais de 1100 organizações da sociedade civil de 31 países em todos os continentes e tem como um de seus objetivos fortalecer redes regionais de segurança alimentar.

¹³¹ Presidenta do Consea vai a Moçambique para reunião da CPLP. 12/07/2012. <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2012/julho-2012/presidenta-do-consea-vai-a-mocambique-para-reuniao-da-cplp> (Consultado em 10/11/2015).

A IFSN promove diálogos Sul-Sul e a divulgação do conhecimento e tem como objetivo influenciar políticas e programas para aumentar a segurança alimentar nos níveis nacional, regional e internacional. Doze organizações, seis redes regionais e vinte e seis redes nacionais abrangendo todo o mundo formam o núcleo do IFSN com a Actionaid International na liderança. A rede - desde a sua formação em 2004 - foi cofinanciada pela Comissão Europeia¹³² e teve apoio *Ayuda en Acción*, FIAN International, ICCO *Cooperation*, Plataforma Portuguesa de ONGs para o Desenvolvimento, entre outras organizações internacionais.

No âmbito do projeto da IFSN, em uma primeira fase, foi estimulada a formação de redes da sociedade civil voltadas para a advocacia acerca da segurança alimentar em cada PALOP. A Rede de Soberania e Segurança Alimentar (ROSA) de Moçambique, criada em 2003, foi a primeira a beneficiar-se do apoio. Em 2007, apoiados por esse projeto, representantes da sociedade civil dos PALOP participaram de uma série de atividades paralelas à III Conferência de SAN do Brasil, realizada em 2007, em Fortaleza. Como resultado dessa interação, foi criada a REDSAN-PALOP, que, por sua vez, deu origem à REDSAN-CPLP, a partir da integração, em 2012, das redes do Brasil (Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional), Portugal (Rede Portuguesa pela Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional) e, em 2013, da Rede de Agricultura Sustentável de Timor-Leste (HASATIL).

O projeto da IFSN incentivou a formação de redes nacionais para animar a rede regional dos PALOP. Nesse processo co-constitutivo, a ideia é também que a rede regional, atual foco do projeto da IFSN, dê suporte para as redes nacionais, pois sem a atuação das redes nacionais, a rede regional fica esvaziada. Segundo Joana Dias, Coordenadora da REDSAN-CPLP, a atuação das redes oscilava em momentos de menor ou maior atuação. Ademais, ressaltou que cada processo nacional é único, estando as redes em diferentes estágios de desenvolvimento. Algumas delas têm um caráter informal, o que não facilita suas candidaturas a financiamentos internacionais, por exemplo.

A Plataforma de Camponeses da CPLP é uma articulação regional formada pelas federações de camponeses. Ela interage estreitamente com a REDSAN-CPLP, rede formada também por outros tipos de organizações ligadas ao tema da segurança alimentar no Mecanismo de Participação da Sociedade Civil do CONSAN-CPLP. Nesse sentido,

¹³² Who we are. <http://www.ifsni.info/index.php/about-us/who-we-are> (Consultado em 18/06/2017).

cabe ressaltar que quase todas as organizações fazem parte das redes nacionais, de modo a ligar as duas instâncias.

As diferenças entre as redes refletem-se na capacidade delas de influenciarem também a recente construção de Conselhos Nacionais de SAN com a participação da sociedade civil. O caso da pressão exercida pela Rede de São Tomé e Príncipe foi mencionado pela Coordenadora como um caso de êxito conquistado no espócio da ESAN-CPLP. Com o apoio da rede regional, a Rede da Sociedade Civil de São Tomé e Príncipe, a RESCSAN-STP, trabalhou em conjunto com o governo e consultores para estabelecer as bases da criação do Conselho Nacional de SAN. O caso de Cabo Verde também foi citado como de atuação exitosa da Plataforma de ONGs para o Desenvolvimento para a construção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN). Guiné-Bissau, também registrou avanços nesse sentido.

Apesar de reconhecer que o grau de organização de uma rede é fundamental para que ela exerça influência, é necessário ter em conta também a disposição do poder público de dialogar a atender as demandas da sociedade civil em questão. Por isso, não sendo possível mapear neste trabalho o processo causal detalhado que levou (ou não) à constituição dos Conselhos, podemos confirmar apenas se o diálogo com a sociedade civil existiu, que atores e fatores influenciaram esse processo e se algumas demandas da sociedade civil foram ou não contempladas. Mesmo com os diferentes estados de desenvolvimento das redes nacionais, todas elas contribuíram, em maior ou menor grau, para a construção política no âmbito regional.

O objetivo do projeto da formação das redes era o empoderamento da sociedade civil, a partir da construção de capital social. De acordo com essa perspectiva, a intenção era criar soluções endógenas que pudessem ter sustentabilidade para lidar com os bloqueios institucionais e das culturas políticas locais de herança autoritária e baixa mobilização social. De forma geral, Fukuyama (1999) define capital social como uma norma informal capaz de promover a cooperação entre dois ou mais indivíduos. Essa norma informal é baseada na reciprocidade e pode gerar uma rede de relações baseada na confiança que, por sua vez, dá origem à cooperação¹³³.

Os atores de uma rede partilham normas ou valores que podem promover a cooperação social e influenciar o desenvolvimento e o funcionamento de instituições em contextos culturais específicos. A partir dessa perspectiva, Sarmiento (2008: 147-150)

¹³³ Fukuyama (1999) afirma que a confiança e as redes são manifestações do fenômeno do capital social, mas não são o próprio capital social em si

ressalta que a construção do capital social de uma determinada comunidade, tendo em conta o seu contexto cultural, não permite que demasiadas expectativas otimistas acerca de modelos políticos desenvolvidos em outros contextos culturais sejam aplicados com êxito em outros contextos locais, como as políticas de SAN desenvolvidas no Brasil. Isso ocorre porque a formação de cada rede e a sua atuação dependem de condições políticas e sociais específicas.

Mesmo ciente das limitações, o projeto da ActionAid tinha como propósito a construção de capital social com base no associativismo como forma de empoderamento. Portanto, as redes de associações constituiriam espaços para a construção de confiança e, por conseguinte, de trocas de recursos materiais e imateriais que viabilizassem a ação coletiva, inclusive, a busca de posicionamento em relação ao Estado. A esse enquadramento associa-se a ideia de rede de transferência de políticas apresentada em capítulo anterior, em que vários atores promovem ações com o intuito de transportar ideias e instituições de um local a outro (Evans e Davies, 1999).

Ao retomar, ainda, as noções de *hard* e *soft transfer* de Evans e Davies (1999: 382), é possível observar como práticas e ideias desenvolvidas no Brasil influenciaram as políticas de SAN em outros países da CPLP e quais as limitações desse processo. Entretanto, vale ressaltar que, no caso da SAN, a transferência de políticas, em maior ou menor grau, não deriva exclusivamente do apoio oferecido pelo Brasil em sua cooperação.

Os PALOP e Timor Leste são tradicionais receptores da cooperação internacional existindo nesses países uma gama de projetos de cooperação para SAN. Como se poderá observar, Cabo Verde, Guiné Bissau e São Tomé e Príncipe beneficiaram-se diretamente de projetos financiados pela União Europeia para fortalecer a rede da sociedade civil (Guiné Bissau) ou promover a ligação entre agricultura familiar e alimentação escolar (Cabo Verde e São Tomé e Príncipe),

Conforme relatos de atores brasileiros e dos PALOP, o projeto da ActionAid promoveu contatos de atores envolvidos na REDSAN-PALOP durante as Conferências Nacionais de SAN no Brasil¹³⁴, além de outros encontros no Brasil, na África e em Portugal. Conforme mencionado por Renato Maluf, atores da sociedade civil brasileira

¹³⁴ Membros da então REDSAN-PALOP estiveram presentes em encontros do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e mesmo em seminários no CONSEA. Do mesmo modo, nas Conferências Nacionais de SAN de 2007, 2013 e 2015 houve a presença de representantes da sociedade civil de países da CPLP, com atividades de quatro dias e participação na elaboração de documentos.

foram convidados a apresentar sugestões nas estratégias de SAN dos PALOP, dando como exemplo sua participação no processo angolano, assim como a participação de outros colegas. De acordo com Maluf, a contata do CONSEA com as organizações da sociedade civil, inclusive universidades, dos países da CPLP existia pontualmente, mas com a criação do CONSAN-CPLP os contatos ganharam um caráter permanente, mobilizado pelo secretariado exercido instalado na Actuar. Essa perenidade existe porque com a criação do CONSAN-CPLP, a REDSAN-CPLP ganhou um ponto palpável de intervenção

Renato Maluf apontou que, em termos de elos com a sociedade civil e mesmo com setores do governo, os casos dos países da CPLP representam os diálogos mais recorrentes, tendo sido destacado pelo Conselheiro que os contatos são, especialmente constantes com agentes de Angola, Cabo Verde e Moçambique, também com Guiné e mais recentemente com Timor Leste, principalmente depois do estabelecimento da ESAN-CPLP.

Em consonância com essa afirmação, segundo Sarmiento e Pinto (2015: 13-14), a REDSAN-CPLP contribuiu de forma decisiva para manter o tema na agenda política regional, por meio de sucessivas reuniões com o Secretariado Executivo, na época Domingo Simões, e de chamadas de atenção públicas e na imprensa para a necessidade de avançar com uma estratégia para a Comunidade. Uma vez tomada a decisão política de avançar com a ESAN-CPLP, a REDSAN-CPLP trabalhou na sua formulação ao promover discussões entre as redes nacionais parceiras para que fossem apresentadas recomendações consensuais¹³⁵.

¹³⁵ Sarmiento e Pinto (13-14) citam como ações da REDSAN-CPLP executadas antes da oficialização da Estratégia: participação na iniciativa “Tribunal Popular pelo Direito à Alimentação” na Cimeira Europa – África, chamando a atenção para a importância desse direito humano e para a urgência da implementação de políticas nacionais de combate à fome; “Mensagem da Sociedade Civil pelo Direito à Alimentação”, exigindo que a promoção da SAN fosse colocada como prioridade na agenda política em prol da realização do DHAA, na VII Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP (2008); “Mensagem pela Garantia da Segurança Alimentar e Nutricional”, endossada aos governantes da CPLP na II Reunião de Ministros da Saúde da CPLP (2009), a qual revelava a preocupação da sociedade civil com a questão da insegurança alimentar e nutricional e apresentava um conjunto de reivindicações e propostas aos Ministros da CPLP; “Documento Conjunto” ao Secretário Executivo da CPLP com comentários e sugestões sobre as principais decisões tomadas nessa reunião, nomeadamente sobre a proposta de criação de um grupo de trabalho para o tema da segurança alimentar e da agricultura familiar ao nível da CPLP e sobre o Plano de Ação para a Segurança Alimentar anunciado pelos Governos; participação no painel oficial de eventos paralelos onde apresentou a comunicação “Governança Regional e Nacional da Segurança Alimentar: Experiências dos Países Africanos de Língua Portuguesa” na 26ª Conferência Regional da FAO, em África (2011-2012),

Entretanto, foi ressaltado por Maluf e por outros atores envolvidos na ESAN-CPLP que a existência efetiva do CONSAN depende da capacidade de pressão das organizações sociais e que, no caso dos Conselhos Nacionais, além da pressão social, outro fator determinante é a prioridade política dada às questões de SAN. No caso da ESAN-CPLP, o Conselheiro ressaltou que o Brasil tem uma importância fundamental para o estímulo do desenvolvimento dessa iniciativa, pois é o país em que, de fato, a governança das questões de SAN é inclusiva, mas que, em sua opinião, o país havia perdido impulso em termos de atuação. Esse fato, segundo sua avaliação, pode ter tido influência sobre os incipientes resultados da ESAN-CPLP até 2016.

Esse movimento internacional, apoiado por ONGs internacionais, está em consonância com os objetivos da Política Externa Brasileira. Em entrevista, diplomata brasileira da CGFome do MRE mencionou que a criação do CONSAN-CPLP reflete o fato do Diretor Executivo da FAO, José Graziano, ser brasileiro e do Brasil apresentar o CONSEA como uma tecnologia social diferenciada. Segundo a diplomata, a diretriz seguida pelo José Graziano é “espalhar o modelo brasileiro pelo mundo para construir políticas públicas de baixo para cima”¹³⁶.

Esse posicionamento corresponde ao ideal de enfatizar o modelo *bottom-up* de construção de política no nível da ONU. A diplomata mencionou que, não tendo recursos para financiar políticas como o Programa de Financiamento da Agricultura Familiar em outros países, o Brasil estimula as agências da ONU a investir nisso com o apoio de terceiros doadores.

Foi ressaltado ainda que o Brasil tem investido no estímulo desse tipo de política em outros espaços regionais, como no MERCOSUL (onde se destaca o MERCOSUL Social e a REAF, criada em 2005), sendo interesse do Brasil colocar a SAN na pauta da UNASUL e da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos. Referiu, ainda, que por ser prioridade da Política Externa Brasileira, seria normal que os agrupamentos regionais quisessem aprofundar a cooperação nessa área. Neste contexto, ressaltou que o Brasil ganha projeção internacional ao partilhar políticas consideradas de êxito, mas também adquire conhecimento ao trocar experiências sobre comunidades tradicionais e posse da terra e outros temas. Ademais, segundo a diplomata, esses fóruns podem servir, inclusive, para criticar os investimentos brasileiros no exterior quando estes ferem os direitos das populações locais.

¹³⁶ Entrevista com a Conselheira Mari Carmem Boachi, diplomata da CGFome, em 07/12/15.

Como visto no desenvolvimento da política de SAN no Brasil, o papel dos movimentos sociais e intelectuais ligados a esses movimentos foi fundamental. Do mesmo modo, esses atores continuam a dar impulso à agenda internacional do Conselho. Assim, tendo em conta o enquadramento analítico da transferência de políticas apresentado no capítulo anterior, Dolowitz e Marsh (1996: 345) destacam na literatura seis tipos de atores que podem estar envolvidos na transferência de políticas: oficiais eleitos, partidos políticos, burocratas/servidores civis, grupos de pressão, *experts* e organizações supranacionais.

No caso dos *experts*, Rose (1993: 56) coloca que esses atores são importantes não apenas devido ao trabalho de advocacia que realizam em prol de uma determinada política, mas porque o seu interesse por um determinado assunto os leva a construir redes de caráter nacional ou internacional que podem funcionar como fonte de novas ideias para programas e políticas. Nesse sentido, Rose invoca o conceito de comunidades epistêmicas de Haas (1992) para elucidar como *experts*, sejam eles ligados ou não ao governo, trabalham na promoção de determinadas ideias.

De acordo com Sarmento e Pinto (2015: 4), a partir de 2005 a conjugação do empenho de atores individuais e coletivos que englobava organizações não-governamentais, redes da sociedade civil, organizações do sistema ONU, doadores, assim como atores-chaves em alguns países da Comunidade fizeram com que as questões de SAN passassem a ser centrais na agenda dos Estados e da própria Comunidade.

Ao descrever essa conjuntura, os autores referem-se a uma rede de contatos em nível nacional e comunitário, da qual fizeram parte, entre os vários atores individuais citados, *experts* ligados à academia, aos movimentos sociais e à FAO. Cabe destacar que alguns desses *experts* estiveram ligados ao Centro de Pós-graduação em Desenvolvimento Agrário da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

Esse Centro possui o Curso de Pós-graduação Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, o qual sedia a rede de pesquisadores que compõem o Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN), fundado em 2003 em parceria com o Departamento de Nutrição Social da Universidade Federal Fluminense (DNS/UFF), e com o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). O CERESAN é coordenado pelo Professor Renato Maluf (UFRRJ), Ex-presidente do CONSEA e ex-

integrante do Painel de Alto Nível do CSA¹³⁷, tendo como coordenadores associados Luciene Burlandy (UFF) e Francisco Menezes, investigador do IBASE, que também foi Presidente do CONSEA.

Além da investigação, o CERESAN tem como objetivo apoiar e promover a interação entre as atividades de pesquisa e de intervenção relacionadas com a SAN. Portanto, é possível observar que o Centro acolheu estudantes e pesquisadores portugueses e africanos e que vários deles estiveram ligados à projetos de cooperação internacional por meio de investigações e consultorias.

O acordo político materializado na ESAN-CPLP foi igualmente fruto de iniciativas que envolveram especialistas ligados direta ou indiretamente à rede acima mencionada, entre eles, o consultor da FAO¹³⁸ que apresentou a proposta e mobilizou contatos em diferentes países da CPLP. Conforme mencionado, a FAO está a apoiar o desenvolvimento de estratégias regionais que incentivam o desenvolvimento de políticas com participação social, vide o modelo do Comitê Mundial. Ao observar esse cenário, é possível confirmar a influência da rede de especialistas apontada por Rose (1993).

Portanto, a ESAN-CPLP reflete os princípios que estão a orientar as recentes ações da FAO e sobre os quais o Brasil é apontado como exemplo e se coloca como legítimo interlocutor entre os parceiros e as agências da ONU. A base da Estratégia é uma abordagem voltada para a realização do DHAA.

Sarmiento e Pinto (2015: 12) apresentam a formulação e aprovação da ESAN-CPLP como um processo cumulativo que resultou da conjugação dos seguintes fatores: 1) a mobilização da sociedade civil e o empenho pessoal de alguns atores com capital político junto dos vários Estados-membros, da sociedade civil e da FAO; 2) o crescente reconhecimento político dos problemas da pobreza ao nível dos países e as prioridades assumidas por estes em matéria de luta contra a fome no plano internacional; 3) a crescente partilha de informação e aprendizagem mútua verificadas em anos recentes em matéria de SAN, facilitados pela existência de uma língua comum, tanto ao nível de governos e da sociedade civil, assim como o impulso de consultores oriundos de diferentes países da Comunidade, que trabalharam em conjunto com tomadores de decisão dos Estados-membros e da CPLP; 4) o contexto do processo de reforma do CSA

¹³⁷ Atualmente, o Professor integra a coordenação do FBSSAN e é conselheiro e assessor da Presidência do CONSEA.

¹³⁸ Francisco Sarmiento é Mestre e Doutor pela CPDA e foi Coordenador do projeto da ActionAid que motivou a criação da REDESAN-PALOP. Em 2016 foi nomeado Chefe do escritório da FAO em Portugal e junto da CPLP.

e a forte recomendação para o aprofundamento da governança da luta contra a fome nos diferentes níveis territoriais; 5) e o protagonismo e visibilidade internacional assumidos pelo Brasil em matéria de luta contra a fome.

A partir dos elementos acima apontados pelos autores, é possível identificar a ação de *experts*, mencionados como consultores, da FAO e da CPLP e de organizações não-governamentais. Cabe destacar, igualmente, a importância da língua comum na partilha de informação entre atores dos governos e das redes da sociedade civil desses países. Ademais, o protagonismo e visibilidade internacional assumidos pelo Brasil em matéria de luta contra a fome funcionaram como um elemento de estímulo para essas trocas no nível bilateral, comunitário e mesmo da FAO no sentido de propagar políticas que foram consideradas como boas práticas. Conforme será exposto a seguir, o desenvolvimento de Política Nacional de SAN no Brasil influenciou na forma de emulação as estratégias de SAN, especialmente nos PALOP.

Na XVI Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, realizada na cidade de Luanda, em 2011, foi aprovada a Resolução sobre a ESAN-CPLP, a qual reconhecia como fundamental que a Comunidade integrasse em sua agenda a questão da governança da segurança alimentar e nutricional, com vistas a reforçar o caráter institucional e a efetiva concretização do Direito Humano à Alimentação na Comunidade, de acordo com as Diretrizes Voluntárias da FAO para o DHAA (2004)¹³⁹.

Ao ter em conta que a agenda da CPLP é bastante ampla em termos temáticos, fator que dificulta a concentração de recursos e esforços, e que os países com as presidências *pro tempore* têm liberdade de propor a agenda, em 2014, na X Conferência de Chefes de Estado e Governo, foi aprovada a Resolução sobre a Continuidade do Tema Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda da CPLP até 2025. Tal ênfase é exposta nessa resolução como forma de reconhecer que os esforços implementados entre os anos de 2011 e 2014, apensar dos desenvolvimentos, foram “insuficientes para a plena consagração do tema na agenda comunitária e na mobilização de esforços para a

¹³⁹ Em 2008, foi aprovada na XIII Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, a Resolução sobre a Segurança Alimentar que “incentiva os Ministérios da área da agricultura, em coordenação com outros órgãos competentes dos governos dos Estados-membros a aprofundar a conjugação de esforços com vista à definição e adoção de políticas e medidas, a executar em conjunto, tendo por objectivo a garantia da segurança alimentar nos Estados-membros da CPLP”. Em 2003, por seu turno, foi lançada a Resolução sobre o Combate à Fome nos Países da CPLP, aprovada pela VIII Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP. Além disso, a FAO tem um acordo de cooperação com a CPLP desde 1999 com o objetivo de apoiar a Comunidade nessas questões.

concretização dos compromissos assumidos pela CPLP em diferentes *fora* e órgãos setoriais” (CPLP, 2014).

A ESAN-CPLP tem como objetivo global “com base no Direito à Alimentação, contribuir para a erradicação da fome e da pobreza na Comunidade, através do reforço da coordenação entre os Estados-membros e da maior governança das políticas e programas sectoriais de segurança alimentar e nutricional” (CPLP, 2011: 7). Por conseguinte, essa Estratégia tem como marco conceitual a SAN, o DHAA e a soberania alimentar. Nesse enquadramento, o DHAA deve ser reforçado por meio de uma governança inclusiva da SAN. As ações da Estratégia têm como meta fazer com que as questões de SAN e soberania alimentar ganhem centralidade nos países da CPLP, fazendo com que as estratégias e programa já criados sejam implementados e revisados, ou criados, caso sejam inexistentes. Portanto, é ressaltado que a Estratégia precisa de um direcionamento multi-atores e intersectorial.

Conforme definido no Guia da Estratégia a soberania alimentar é:

É o direito dos indivíduos, países e povos de definirem as suas próprias políticas de agricultura, emprego, pesca, alimentação e de terra para que seja ecológica, social, económica e culturalmente apropriadas às suas circunstâncias únicas. Isto inclui o verdadeiro Direito à Alimentação e a produzir alimentos, o que significa que todos os povos têm direito a alimentos são, nutritivos e culturalmente apropriados, bem como aos recursos para a sua produção, e à capacidade para se sustentarem a si mesmos e às suas sociedades (CPLP, 2013, 9).

A definição acima destaca, além do próprio DHAA, “o acesso a recursos produtivos, um modelo agro-ecológico de produção e distribuição dos alimentos e a existência de mercados agrícolas mais justos”. Para a configuração desse cenário, a ESAN-CPLP enfatiza o papel do Estado ao estímulo e apoio da agricultura familiar. Essa questão integra, portanto, os eixos da Estratégia e serviu de base para os desdobramentos das ações do primeiro grupo de trabalho ligado ao CONSAN: o Grupo de Trabalho da Agricultura Familiar (GTAF).

Para a persecução do objetivo geral da Estratégia foram elaborados três eixos. O primeiro refere-se ao fortalecimento da governança da segurança alimentar e nutricional, a partir do fortalecimento institucional para que a governança de SAN no nível nacional e da CPLP possa assegurar a participação de *stakeholders* interessados e afetados por essas questões. Tais medidas enquadraram-se em um alinhamento da governança em SAN entre

as esferas do local, nacional, regional e global. Com base nesta perspectiva, a SAN é encarada de forma multidimensional¹⁴⁰.

O segundo eixo tem como foco a promoção do acesso e utilização dos alimentos para melhoria dos modos de vida dos grupos mais vulneráveis. Além do acesso aos alimentos, esse eixo contempla, como forma de inclusão social - especialmente daqueles que vivem no meio rural - a garantia de acesso a serviços básicos (água, saneamento, saúde, entre outros). Por fim, o terceiro eixo volta-se para o aumento da disponibilidade de alimentos com base em modelos de produção, processamento e distribuição sustentáveis. Nesse sentido, a sustentabilidade é ressaltada como o reforço da produção interna com base nos pequenos produtores para que essa produção garanta tanto o autoconsumo, como rendimentos pela venda da produção. Cada um desses eixos traz direcionamentos para as seguintes áreas de ação:

Tabela 5 – Eixos da ESAN-CPLP e principais áreas de ação

<p>Eixo 1 - Fortalecimento da governança da SAN</p> <ul style="list-style-type: none"> - Apoio técnico e financeiro ao funcionamento e atividades dos mecanismos de facilitação da participação social no CONSAN-CPLP e respetivos grupos de trabalho. - Apoio técnico ao Secretariado Executivo da CPLP na institucionalização e operacionalização dos órgãos do sistema de governança da ESAN-CPLP. - Apoio técnico aos Estados-membros na criação e/ou fortalecimento dos Conselhos Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo a sua concepção, estatutos iniciais, facilitação do diálogo entre atores e planos de trabalho enquadrados pelas estratégias nacionais de SAN em vigor.
<p>Eixo 2 – Promoção do acesso e utilização dos alimentos para melhoria dos modos de vida dos grupos mais vulneráveis</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programas de educação e alimentação escolar, com base no DHAA. - Cantinas comunitárias, restaurantes populares e provisão de cestas básicas. - Acesso à água de qualidade e educação nutricional.
<p>Eixo 3 – Aumento da disponibilidade de alimentos com base nos pequenos produtores</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificação, reconhecimento e cadastro dos produtores familiares, tendo em vista a construção de políticas e instrumentos de apoio específicos. - Aquisição pública de alimentos aos agricultores familiares para fornecimento de consumos

¹⁴⁰ Lê-se no Guia Rápido da ESAN: A SAN possui um carácter multidimensional expresso na disponibilidade (ações de provimento alimentar), no acesso (capacidade dos indivíduos para adquirir alimentos apropriados), na estabilidade (acesso estável) e na utilização dos alimentos (cumprimento dos requisitos nutricionais mínimos), recomendando, na sua implementação, a existência de mecanismos aptos para a sua governança, com coordenação sectorial por parte dos governos e com a participação social dos demais atores relevantes no sistema alimentar, sendo este o primeiro eixo de intervenção da ESAN-CPLP (CPLP, 2015: 5).

institucionais (reservas alimentares, escolas, hospitais, forças armadas, organizações de solidariedade social).

- Identificação, sistematização, partilha e desenvolvimento de tecnologias sustentáveis de produção, transformação e comercialização de alimentos.
- Construção de capacidades na área de acesso à terra e gestão sustentável de recursos naturais, incluindo recursos genéticos.

Fonte: CPLP (2015: 10-12) Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP: Enquadramento e Órgãos. Guia Prático.

Em termos da governança de SAN, foi estabelecido e concretizado a criação de dois órgãos vinculados à CPLP: o CONSAN-CPLP e o Secretariado Técnico Permanente (STP). O CONSAN-CPLP, espelha o CSA que, por sua vez, em seu processo de reforma teve também como referência o CONSEA. O principal objetivo dessas estruturas é buscar o alinhamento em cadeia do nível local até o global.

Para esse efeito, o CONSAN-CPLP é caracterizado em seus Estatutos como:

O CONSAN-CPLP é um mecanismo de cooperação da CPLP, uma plataforma ministerial e multi-atores constituída para a coordenação das políticas e programas desenvolvidas na área de SAN para a assessoria à Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP no que diz respeito à Segurança Alimentar e Nutricional na Comunidade (CPLP, 2012).

Nesses termos, o CONSAN-CPLP tem como atribuições: promover a intersectorialidade, convergência e coerência de políticas e programas desenvolvidos pelos diversos atores relevantes da CPLP nas áreas relacionadas com a SAN; prestar assessoria à Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP em matérias relacionadas com a SAN e Programas conjuntos de acordo com os planos de trabalho bienais discutidos e aprovados pelo Secretariado Técnico da ESAN-CPLP; representar e articular a CPLP com plataformas e estruturas de governabilidade regionais e internacionais da segurança alimentar e nutricional como, por exemplo, o CSA e realizar outras atribuições previstas pela ESAN-CPLP ou aprovadas pela Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP.

O CONSAN-CPLP tem como estrutura a Reunião Plenária, a estrutura máxima deliberativa da ESAN-CPLP, realizada ordinariamente junto da Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo da CPLP ou extraordinariamente quando aprovada por, pelo menos, dois terços dos Estados-membros; a Presidência, os Grupos de Trabalho e o STP. As Reuniões Plenárias são compostas de um terço por Membros (Ministros de Estado e equivalentes) e por dois terços de participantes (representantes dos Mecanismos de

Facilitação da Participação de Setores Específicos) e os convidados. Cabe apenas aos membros participação no processo decisório, por consenso. Entretanto, a apresentação direta de propostas e a palavra em todos os debates é direito também dos participantes, os quais podem registrar em ata as suas posições, quando discordantes das decisões da Reunião Plenária. Aos convidados é permitida apenas a presença e a fala quando autorizada pela Presidência.

A Presidência do CONSAN-CPLP é exercida por um Ministro do Estado-membro na Presidência da CPLP, salvo indicação em contrário, formalizada junto do Secretariado Executivo da CPLP. As duas Vice-presidências são assumidas, uma pelo Estado-membro que, previsivelmente, venha a exercer a Presidência da CPLP no biénio subsequente e outra assumida pelo Estado-membro da Presidência da CPLP no biénio anterior.

Nas Reuniões Plenárias, a participação dos representantes da Sociedade Civil, das Organizações de Ensino Superior, do Sector Privado, Parlamentares e do Poder Local é gerida por mecanismos estabelecidos de forma autónoma por eses atores. Para o cumprimento desse propósito de inclusão, foram criados os Mecanismo de Participação do CONSAN-CPLP, sendo prevista a criação de Mecanismos para a organização da participação social da Sociedade Civil, Organizações de Ensino Superior, Parlamentares, Sector Privado e Poder Local.

Até o presente, estão constituídos os Mecanismos de Facilitação da Participação da Sociedade Civil e das Universidades, do Setor Privado e dos Parlamentares. Porém, o mais antigo e atuante é notadamente o da Sociedade Civil. A criação desse Mecanismo esteve diretamente ligada à REDSAN-CPLP, a qual reúne, desde 2007, várias entidades e redes que tratam o tema e representam os movimentos sociais e os grupos mais vulneráveis à insegurança alimentar. O Mecanismo possui um Comitê e um Secretariado de Coordenação¹⁴¹. O Secretariado do Mecanismo foi estabelecido em Portugal e possui

¹⁴¹ O Comité de Coordenação assegura um equilíbrio geográfico, de género, geração e categoria e/ou tipologia socioeconómica, determinando que tipo de decisões requerem consenso e o que pode ser decidido por meio de votação. A distribuição dos assentos é de 8 organizações em representação dos pequenos agricultores familiares, 8 organizações em representação das áreas/grupos vulneráveis identificados anteriormente e 8 organizações em representação das redes nacionais da sociedade civil atuantes na área da segurança alimentar e nutricional dos países da CPLP. Cada membro do Comité de Coordenação é indicado pelo período de 24 meses. O processo de seleção e os seus resultados devem estar publicamente disponíveis no sítio da Internet criado especificamente para o efeito. Para saber mais detalhes ver Mecanismo de Facilitação da Participação da Sociedade Civil no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP. <http://www.msc-consan.org/> (Consultado em 6.06.2016).

uma função técnico-administrativa e, eventualmente, de advocacia, sendo atualmente desenvolvida pela ONG de Desenvolvimento ACTUAR.

Estão entre as funções do Mecanismo de Facilitação da Participação da Sociedade Civil: troca regular de informações, análises e experiências entre as organizações participantes; desenvolvimento de posições conjuntas, *lobby* e advocacia; capacitação, intercâmbio de experiências e aprendizagem compartilhada; facilitação e coordenação da participação da Sociedade Civil da CPLP em eventos e/ou atividades internacionais relacionadas com a SAN; participação na elaboração da agenda das reuniões do CONSAN-CPLP; processo de autosseleção interna, para participação em cada sessão do CONSAN-CPLP ou para as atividades intercalares desenvolvidas pelos seus Grupos de Trabalho; elaboração de propostas específicas a serem discutidos nas reuniões do Secretariado Técnico da ESAN-CPLP; facilitar o funcionamento do Grupo de Trabalho sobre agricultura, segurança e soberania alimentar e nutricional no Fórum da Sociedade Civil da CPLP e monitoramento da implementação da Estratégia (CPLP, 2015: 22).

Os representantes da sociedade civil são indicados de acordo com princípios da representação direta ou indireta dos grupos vulneráveis à insegurança alimentar e nutricional e a salvaguarda de uma participação eficaz e equitativa em termos de representação social e geográfica. Para além disso, as diretrizes específicas da sociedade civil estipulam que deverá ser dada prioridade à participação no CONSAN-CPLP dos grupos mais afetados pela insegurança alimentar e nutricional, em particular seguindo os grupos que correspondem à classificação oficial da FAO relativa aos mais vulneráveis¹⁴². São oito os assentos na Reunião Plenária destinados a esse Mecanismo.

O Mecanismo de Facilitação da Participação das Universidades tem funções semelhantes às do mecanismo acima mencionado, porém com um modelo mais simplificado de operação, possuindo um secretariado técnico e um total de seis instituições: duas em Portugal, duas no Brasil e outras duas nos PALOP. Esse Mecanismo só foi criado na Reunião do CONSAN-CPLP em 2015. O Secretariado compõe-se de duas universidades, a Universidade de Campinas (Brasil) e o Instituto Superior de Agronomia da Universidade de Lisboa (Portugal). Apesar da participação de

¹⁴² a) agricultores familiares e pequenos produtores agrícolas, entendendo-se por pequeno produtor o agricultor que explore direta ou indiretamente até 10 hectares de terra e (ou) floresta; b) pescadores artesanais; c) pastores/criadores de gado; d) populações sem-terra; e) pobres urbanos; f) trabalhadores agrícolas e do sector agroalimentar; g) mulheres; h) juventude; i) consumidores; j) povos indígenas; k) organizações não-governamentais nacionais com intervenção nos domínios da SAN.

representantes desse Mecanismo em reuniões e da colocação de proposições nestas, até junho de 2017 não havia nenhuma ação concreta organizada.

Ao ter em conta as diferenças de estrutura e terminologia entre o CONSAN-CPLP e o CONSEA, vale ressaltar que no CONSEA as universidades são consideradas organizações da sociedade civil, visto que há apenas a divisão entre sociedade civil e representantes governamentais. Além disso, a presidência é ocupada por organizações da sociedade civil.

O Mecanismo do Setor Privado foi criado também na Reunião de 2015, tem como secretariado a Câmara Agrícola Lusófona e seu Comitê de Coordenação reúne um membro de cada Estado da CPLP com mandato para um período de dois anos. Seu principal objetivo é a reunião de empresas afins à temática de SAN, fazer proposições e acompanhar a execução da ESAN-CPLP¹⁴³. O que se tem observado da sua atuação, além do trabalho para a própria constituição do Mecanismo, é o encontro entre empresários para a discussão de oportunidades de negócio, nomeadamente na área do agro-negócio.

Em 2015, também foi criado o Mecanismo de Facilitação da Participação dos Parlamentares. No entanto, esse Mecanismo ainda não teve desenvolvimento prático. Havia uma ideia inicial de que ele deveria ter ligação com a Assembleia Parlamentar da CPLP, mas por esta não ter uma atuação organizada e perene, a ideia não foi levada à diante. Para apoiar a constituição desse Mecanismo a FAO proporcionou a participação de uma delegação parlamentar de Angola e da equipa técnica do Programa de Cooperação Técnica FAO-CPLP no V Fórum das Frentes Parlamentares contra a Fome da América Latina e Caribe, na cidade de Santo Domingo, em 2014. Naquele momento, foram discutidos temas afetos à ESAN como as compras públicas, a agricultura familiar e a nutrição e os visitantes puderam ver a organização institucional de Frente para auxiliar na construção de organização congênere na CPLP.

Com o intuito de aprofundar a questão, foi realizado na cidade de Brasília, em 2015, o Seminário Parlamentar “O Papel dos Parlamentares na Promoção do Direito Humano a Alimentação Adequada na CPLP” para permitir participação no mecanismo de todos os parlamentares interessados e a criação/desenvolvimento de frentes parlamentares nacionais nos Estados-membros da CPLP. No entanto, mesmo com essas movimentações, o que se pôde observar foi que as ações ainda não tiveram grande impacto, muito em vista

¹⁴³ Mecanismo de Facilitação da Participação do Setor Privado no CONSAN-CPLP. <http://msp-consan.org/orgaos.html> (Consultado em 05/06/2017).

à situação de instabilidade política dos países da CPLP que impôs outras prioridades parlamentares.

Em termos técnicos, o Secretariado Técnico Permanente de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (STP de SAN da CPLP) é o órgão com funções de coordenação técnica e administrativa da CPLP para a área da SAN e garante o STP do CONSAN-CPLP. Tem como função o desempenho das atividades entre reuniões plenárias, apoio à Presidência e transferência de informações entre as Presidências. Funciona, portanto, como articulador entre os vários envolvidos na Estratégia.

O Secretariado Técnico é composto pelos Pontos Técnicos Focais para a SAN dos Estados-membros da CPLP, os quais indicarão um Coordenador em função do país que presidir a Comunidade e dois Coordenadores Adjuntos, um do país que assumir de seguida essa Presidência e um do país que cessou essa Presidência. Dentre as funções do STP, está a finalização e acompanhamento do processo de institucionalização dos órgãos e a implementação da ESAN-CPLP.

Os grupos de trabalho podem ser criados para desenvolver áreas relativas aos eixos da ESAN-CPLP. Nesse sentido, os grupos de trabalho têm como o objetivo desenvolver atividades diversas, incluindo consultas públicas e dirigidas para a apresentação de atividades e mesmo propostas de políticas. A coordenação desses grupos deve ser de um Membro.

O Painel de Especialistas Técnicos tem como função realizar estudos específicos ou análises consideradas relevantes para a tomada de decisão em áreas particulares, quando solicitados. Para sua composição, o Painel contaria com um especialista indicado por cada Estado-membro, três pelo Mecanismo de Participação das Universidades, um pelo Mecanismo de Participação da Sociedade Civil e outro pelo Mecanismo de Participação do Setor Privado.

O orçamento da ESAN-CPLP divide-se em duas áreas essenciais: o funcionamento e o plano de atividades. O de funcionamento é elaborado pelo STP e pelo Secretário Executivo da CPLP, apresentado e aprovado no CONSAN-CPLP e pelo Conselho de Ministros, de forma a integrar o orçamento de funcionamento do Secretariado Executivo da CPLP. O financiamento do funcionamento deve fazer-se através de contribuições ao orçamento de funcionamento da Organização e contribuições voluntárias dos Estados-membros, doadores e organizações multilaterais. O orçamento do plano de atividades aprovado pelo CONSAN-CPLP deve ser financiado por recursos voluntários dos Estados-membros, doadores e organizações multilaterais. Por esse motivo,

na elaboração dos planos de atividades devem ser indicadas as origens dos recursos previstos para o seu financiamento.

O orçamento de funcionamento deve incluir as verbas necessárias ao funcionamento do Mecanismo da Sociedade Civil e à participação de todos os outros atores nas reuniões ordinárias e extraordinárias do CONSAN-CPLP, assim como sua participação nos grupos de trabalho do Conselho (CPLP, 2012). Apesar das negociações para que todos esses arranjos orçamentais fossem devidamente institucionalizados, no Editorial da Newsletter do Escritório da FAO em Portugal de Junho de 2017, o Chefe do Escritório da FAO em Portugal e junto à CPLP, Francisco Sarmiento, ressaltava que o orçamento obrigatório acordado não se cumpriu e que as atividades foram realizadas com contribuições da FAO e outras pequenas contribuições de Timor Leste. Outra fonte de financiamento adveio de um acordo de Cooperação do Brasil com a FAO para o fortalecimento da sociedade civil na CPLP¹⁴⁴.

Apresentados os órgãos e o enquadramento amplo da Estratégia, podemos apontar como princípios do acordo político da ESAN:

Tabela 6 – Resumo dos princípios do acordo político consagrados na ESAN-CPLP

Princípio	Orientação política Recomendações
Construção e reforço de quadros legais	<ul style="list-style-type: none"> - ratificação dos instrumentos internacionais de direitos humanos relacionados com o DHAA. - reconhecimento constitucional do DHAA. - adoção de um quadro legislativo nacional para a SAN e DHAA.
Construção e reforço de quadros institucionais	<ul style="list-style-type: none"> - vinculação institucional da SAN e políticas correspondentes a órgãos hierárquicos governamentais mais elevados. - adoção de uma abordagem intersectorial para a SAN. - conformação de mecanismos institucionais de diálogo político e participação social para reforçar a governança da SAN. - implementação de sistemas de monitoria e informação para a SAN. - reforço da investigação e capacitação institucional

¹⁴⁴ O projeto *Brazilian Contribution in support of the implementation of the CPLP Regional Strategy on Food and Nutrition Security (ESAN-CPLP)* contou com o valor de USD 155 000 e, na prática, foi direcionado para financiar reuniões da sociedade civil e produção de material de advocacia.

Construção e reforço de quadros de políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> - adoção da perspectiva do DHAA nas políticas públicas - implementação e coordenação políticas e programas sustentáveis de apoio aos grupos vulneráveis, incluindo protecção social, acesso a recursos naturais, educação alimentar, saúde, água potável e saneamento. - reforço da agricultura familiar como via para aumentar a produção de alimentos a nível interno e a sua vinculação com programas públicos de alimentação escolar
Construção e reforço de quadros orçamentais	<ul style="list-style-type: none"> - reforço do investimento público na agricultura, bem como em outras áreas relevantes para a SAN (nutrição, saneamento, água potável entre outros), de acordo com os compromissos internacionais e regionais assumidos. - maior transparência e prestação de contas relativamente ao uso dos recursos públicos.

Fonte Sarmiento e Pinto (2015: 9) com base na ESAN-CPLP (2012).

Passado o primeiro período institucional da Estratégia, na qual se espelham os princípios que compõem o objeto da transferência de políticas, nas reuniões seguintes do CONSAN-CPLP foram reforçados os acordos políticos.

A primeira reunião oficial relativa à ESAN-CPLP teve lugar na cidade de Maputo, em Julho de 2012, e contou com a participação de governos, sociedade civil, setor privado, universidades e observadores nacionais e internacionais. Naquela ocasião, foi oficialmente aprovada a criação do CONSAN-CPLP e proferida a Declaração sobre a CPLP e os Desafios da Segurança Alimentar e Nutricional, documento no qual é tido em consideração que só a partir de uma parceria global e abrangente sobre a agricultura e alimentação, envolvendo atores da sociedade civil e do setor privado, dos parceiros de cooperação, das organizações especializadas das Nações Unidas, das instituições internacionais de financiamento e das organizações de cariz regional, é possível contribuir para minimizar os efeitos da fome à escala global (CPLP, 2012).

Dentre os compromissos assumidos naquela Cimeira, os Estados comprometeram-se com a constituição de Conselhos Nacionais de SAN até 2014. Entretanto, esse processo sofreu atrasos e esse aspecto teve que ser retomado na Declaração de Díli, na I Reunião Extraordinária do CONSAN-CPLP, em 2015.

Em 2014, a REDSAN-CPLP e a Plataforma de Camponeses da CPLP lançaram uma carta aberta ao Secretário Executivo da CPLP relativamente à implementação da ESAN-CPLP e reforço da agricultura familiar, questionando os atrasos dos repasses dos Estados e a total falta de cumprimento do plano de trabalho elaborado na primeira reunião

do CONSAN-CPLP, em 2012. Ademais, esses atores expressam crítica à falta de articulação entre atividades voltadas para a SAN na CPLP, como a campanha “Juntos Contra a Fome, Alimentando a Esperança na CPLP” e o IV Simpósio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentável na CPLP encabeçadas pelo Secretariado Executivo da Organização, as quais, segundo o documento, “denotam um grande desconhecimento dos princípios políticos, compromissos e plano de atividades da CPLP”.

A observação feita na carta aberta pelo Mecanismo de Participação da Sociedade Civil critica a falta de compromisso político com as questões de governança de SAN. A exemplo dessa discrepância de visões políticas, a campanha “Juntos Contra a Fome” tem como fundamento a angariação de doações para a execução de projetos selecionados, conjuntura que contrasta com a prioridade política de construir marcos institucionais para uma governança de SAN a longo prazo. A recente trajetória da ESAN-CPLP é marcada por atrasos dos repasses para a atividades do CONSAN-CPLP e pelo descontentamento com a não realização da II Reunião do CONSAN-CPLP junto à Cimeira de Chefes de Estado da CPLP, em 2014, em Díli, a qual foi realizada apenas em Outubro de 2015 como I Reunião Extraordinária.

Depois da II Reunião, as discussões no nível da sociedade civil sobre as Diretrizes para o Fortalecimento da Agricultura Familiar avançaram. Entretanto, o plano de trabalho elaborado em conjunto com o Secretariado Técnico da CPLP também não foi cumprido, tendo como maior expressão a realização do II Fórum da Agricultura Familiar e Segurança Alimentar da CPLP (II FAFSAN), em Setembro de 2016, em Lisboa, com a participação de representantes da sociedade civil, e dos Mecanismos do setor privado e das universidades. Assim, além da construção dos Conselhos, uma atividade que teve considerável êxito na ESAN-CPLP foi a construção das Diretrizes de Apoio à Agricultura Familiar, levada a cabo no âmbito do Grupo de Trabalho para a Agricultura Familiar, processo que será abordado no próximo capítulo.

Com a observação dos documentos propositivos que circularam internamente nas reuniões do CONSAN-CPLP, é possível notar que a sociedade civil é o ator mais ativo, e, portanto, mais insatisfeito com as dificuldades apresentadas. Nesse contexto, Sarmiento e Pinto (2015: 19-20) destacam, em geral, como obstáculos limitadores da atuação da sociedade civil em matéria de advocacia e monitoramento de políticas (que variam de acordo com os países): a dificuldade de acesso a recursos financeiros para atividades regulares; inexistência ou ineficácia de espaços de diálogo; limitada capacidade técnica para atuar a partir de uma abordagem baseada em direitos; deficientes mecanismos de

comunicação – em especial junto aos grupos mais vulneráveis; debilidade dos sistemas estatísticos e outros mecanismos de coleta de dados confiáveis; e instabilidade política. Ao ter em conta tais dificuldades, complica-se a execução de estratégia de pressão para que os compromissos políticos assumidos sejam cumpridos.

Em 2016, com a instabilidade política no Brasil que culminou com o *impeachment* de Dilma em Agosto, a Cimeira da CPLP foi adiada para Novembro. No entanto, a III Reunião do CONSAN-CPLP, II Reunião Extraordinária só ocorreu em Junho de 2017. Desde o governo Dilma, a agenda da cooperação Sul-Sul sofreu arrefecimento e a assunção de Michel Temer à presidência marca a ruptura com o direcionamento político do Partido dos Trabalhadores, incluindo a decaída dos temas sociais da agenda da Política Externa.

Como exemplo da nova orientação e declínio do tema na agenda do MRE, podemos citar a extinção da CGFome. Ademais, o próprio MDA foi fundido com o MDS, que passou a ser denominado Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Após pressão política, foi criada a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Presidência da República, para a qual algumas funções do MDA foram transferidas.

De acordo com a percepção de vários entrevistados, os acontecimentos daquele período de instabilidade política colocaram em causa a cooperação do Brasil na área de SAN com previsão de queda vertiginosa no protagonismo brasileiro na área. Tais condições também influenciaram o já débil dinamismo da cooperação na CPLP.

Apesar das dificuldades ligadas à falta de financiamento e aos vários contextos de instabilidade política, as discussões para a formulação das Diretrizes de Apoio à Agricultura Familiar prosseguiram no âmbito do GTAF do CONSAN-CPLP e foram aprovadas na II Reunião Extraordinária do CONSAN-CPLP, em Julho de 2017, na cidade de Brasília. Durante as discussões sobre qual atividade seria desenvolvida pelo GTAF, inicialmente, houve uma divisão entre os que queriam fazer um estudo sobre a agricultura familiar na CPLP e os que queriam construir diretrizes para fundamentar políticas públicas. A divisão retrata a intenção de fazer do CONSAN-CPLP um espaço em que se possa dinamizar uma agenda direcionada à construção de políticas, ou seja, mais que um espaço diplomático de troca de informações¹⁴⁵.

¹⁴⁵ A FAO contribuiu com apoio técnico e Timor Leste, em sua Presidência, aportou recursos ao Fundo Especial da CPLP. Em 2015, Timor Leste contribuiu com 100 mil Dólares.

A proposição partiu do Mecanismo da Sociedade Civil que discutiu a proposta no I Fórum da Agricultura Familiar, em São Tomé, 2015, levando-a posteriormente ao Grupo de trabalho do CONSAN-CPLP. De acordo com entrevistados, havia uma diferença de concepção entre atores envolvidos na ESAN-CPLP acerca da promoção da agricultura familiar por meio da construção de mercados institucionais. Alguns demonstravam preocupação com possíveis distorções que as compras preferências poderiam causar aos mercados, outros ressaltavam a necessidade de estabelecer a prática como uma política social.

A construção de mercados institucionais para a compra de produtos da agricultura familiar requer uma logística apurada que seja capaz de ligar uma produção perene, com recursos orçamentais bem estipulados e regulamentação específica. Para tanto, a experiência brasileira mostrou que é necessário que haja uma articulação entre atores sociais e que, posteriormente, sejam realizadas atividades como a elaboração de cardápio, pesquisa de preços, elaboração do projeto de venda, recebimento e seleção dos projetos de venda, amostra para controle de qualidade, contrato de compra e termo de recebimento (Porto, 2014). Todo esse processo envolve, além de vontade política para compor regulamentação específica, capacidade de recursos para implementar o circuito de produção e consumo. Trata-se, portanto, de uma política complexa que pode demandar tempo e pressão política para ser implementada, dependendo do contexto produtivo, social e político.

Com a decisão em prosseguir com a elaboração das diretrizes, posto que já havia estudos sobre a agricultura familiar na CPLP, por cerca de dois anos o documento recebeu colaborações de governos, universidades e da sociedade civil de todos os membros, bem como dos outros Mecanismos de Facilitação da Participação no CONSAN-CPLP ligados ao setor privado e aos parlamentares. Além disso, foi aberta consulta virtual para o recebimento de colaborações.

A partir de uma observação dos documentos do GTAF, foi possível reparar que a sociedade civil era a parte mais atuante em termos de proposições. As principais propostas do Mecanismo estavam ligadas à defesa de modelos de produção agroecológicos, à identificação dos agricultores familiares para que estes sejam beneficiados com políticas sociais, assim como à construção de mercados institucionais para a compra de produtos oriundos da agricultura familiar

De acordo com estimativas da FAO (2013)¹⁴⁶, existem 11.500 milhões de agricultores familiares no espaço da CPLP. Esses trabalhadores exploram áreas médias pequenas (de 0,20 a 18 hectares em função do país) com diferentes níveis tecnológicos e são responsáveis pela produção de 70% a 100% dos alimentos na maioria dos países e deles dependiam, direta ou indiretamente, mais de 45 milhões de pessoas, nos países da Comunidade. Em Angola, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste, entre 60% e 85% dos indivíduos em idade ativa trabalha no setor agrícola,

Em Angola, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe as mulheres constituem a maioria da força de trabalho na agricultura (FAO, 2013: 7). Mesmo sendo o trabalho feminino um grande motor para a agricultura familiar, a desigualdade de gênero é marcante no campo e há situações em que o acesso à terra e outros recursos é dificultado às mulheres devido a leis costumeiras¹⁴⁷.

Apesar das diferenças entre os países, é notável que a ausência de políticas públicas não favorece o desenvolvimento e a garantia de proteção social desses produtores, tornando-os grupos vulneráveis à insegurança alimentar e a outros problemas causados pela pobreza e pela falta de acesso a serviços básicos. Além disso, o acesso a recursos naturais, nomeadamente à terra e à água, é uma questão premente para os agricultores familiares da Comunidade.

No enquadramento das Diretrizes elaboradas, é colocada a importância desse setor para a produção sustentável de alimentos e demanda-se dos governos ações para que a agricultura familiar ocupe um lugar prioritário nas políticas e programas nacionais de agricultura, nutrição e alimentação, de modo que o respeito às práticas tradicionais possa ser combinado ao acesso às novas tecnologias.

A proposta da construção de Diretrizes para o Apoio e Promoção da Agricultura Familiar nos Estados-Membros da CPLP visa ampliar o reconhecimento desse setor e o seu fortalecimento mediante políticas de acesso aos recursos naturais, de garantia de direito à terra e aos territórios, de apoio à produção, tecnologias e serviços, de promoção da autonomia das mulheres rurais, de inserção da juventude, de proteção social e de acesso a serviços públicos (CPLP, 2017: 6).

¹⁴⁶ Estudo preliminar para uso interno. É reconhecido neste estudo e em outros identificados neste trabalho que a compilação de dados sobre a agricultura familiar é precária, o que dificulta a elaboração de diagnósticos e ações.

¹⁴⁷ Essa situação acontece em regiões de Angola, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste (FAO, 2013).

Durante o II Fórum da Agricultura Familiar, realizado em Lisboa, em 2016, representantes dos Mecanismos de Participação do CONSAN-CPLP acordaram a elaboração de um Pacto pela Governança da Terra, o qual funcionaria em estreita relação com as Diretrizes Regionais e as da FAO sobre a Governança dos Recursos Naturais.

Naquele momento, estavam reunidos representantes dos Mecanismos de Participação da Sociedade Civil, do Setor Privado e das Universidades. Além do diálogo entre os atores do CONSAN-CPLP, foi relatado pela Coordenadora da REDSAN-CPLP que o Mecanismo da Sociedade Civil tem buscado ao máximo envolver os outros atores nas discussões, inclusive, representantes dos governos para que soluções para os problemas colocados sejam encontradas e executadas.

Como exemplo de ações inspiradas no caso brasileiro e apontadas pelas Diretrizes como essenciais, o documento recomenda que os agricultores familiares sejam identificados e sugere parâmetros de identificação. No Brasil, a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 estabelece as características dessa categoria¹⁴⁸. Em contrapartida, nos outros países da Comunidade, não há uma especificação precisa, sendo os agricultores familiares incluídos nas categorias de "agricultores autônomos" (Portugal), "pequenos produtores agrícolas" (alguns países africanos e Timor Leste) ou ainda "camponeses" (a maioria dos países africanos) (CPLP, 2015). A identificação proporciona, em termos práticos, a criação de cadastro para registro de agricultores a serem beneficiados por políticas afirmativas.

Apenas Brasil e Portugal possuem um nível de alta organização dos agricultores familiares. Nos outros Estados-membros, a organização é relativamente baixa, fator que reflete-se na participação desses atores na elaboração, execução e monitoramento de políticas públicas. A ideia da ESAN refletida nas Diretrizes é que os espaços institucionais para o diálogo com a sociedade civil sejam fortalecidos e que o próprio Estado apoie a organização dos produtores familiares.

Outro tema que foi inserido na agenda da discussão da CPLP e refletido nas Diretrizes é a questão da governança da terra. Disso decorre a referência na Declaração da

¹⁴⁸ A Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 considera agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que “pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais (unidade varável em função da localização); II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV- dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família”.

II Reunião Extraordinária do CONSAN-CPLP, realizada em Brasília, em Junho de 2016, ao Pacto para a Melhoria da Governança da Terra e outros Recursos Naturais na CPLP, a ser constituído a partir de uma colaboração multi-atores, em estreita consonância com os elementos estipulados nas Diretrizes. A construção de mercados institucionais para compra da agricultura familiar em forma de circuitos curtos também é colocada no documento, por meio, por exemplo, de concessão de linhas de crédito específicas e apoio para o fortalecimento da organização associativa dos produtores.

A ideia de estabelecer um Pacto multi-atores surgiu durante o II Fórum da Agricultura Familiar na CPLP, realizado em 2016, em Lisboa. O objetivo é estabelecer com os governos um plano para melhoria dos cadastros de terra, atualização dos zoneamentos agro-ecológicos e criação de um mecanismo de resolução de conflitos nos países da CPLP. Os maiores mobilizadores dessa ação foram o Mecanismo da Sociedade Civil em parceria com a Fundação Land Portal, com o apoio da qual foram realizadas consultas públicas virtuais entre Abril e Maio de 2017.

Cabe ressaltar que o reconhecimento e a identificação da agricultura familiar registrado nas Diretrizes recebeu influência do processo ocorrido na Reunião Especializada da Agricultura Familiar do MERCOSUL. Esse fórum regional serviu de espaço para discussão entre agricultores familiares, povos indígenas, extrativistas, pescadores e agentes governamentais sobre a identificação da agricultura familiar nos países do MERCOSUL, ação que pressionou e capacitou os governos para a criação de políticas públicas específicas para esse grupo. A respeito da relação entre esses dois processos regionais, nota-se ainda que um ator experiente, que participou do processo sul-americano, trabalhou também como consultor no processo da construção das Diretrizes na CPLP.

No processo regional do MERCOSUL foram estabelecidos critérios genéricos comuns para a definição da agricultura familiar¹⁴⁹, e foi estipulado que os governos deveriam criar registros de agricultores. Naquele âmbito cooperativo, foi criado um grupo técnico específico para discutir os Sistemas Nacionais de Registo da Agricultura Familiar e para favorecer o intercâmbio de experiências relativamente a questões técnicas dos sistemas de informação (FAO e REAF, 2016 apud FAFSAN-CPLP II: 4). Curiosamente,

¹⁴⁹ Na Resolução GMC 25/07 foi acordado que agricultura a familiar é caracterizada pela mão-de-obra predominantemente familiar, pela gestão por parte do agregado familiar, sendo abordados temas ligados à residência; à compatibilidade entre recursos produtivos e capacidade de trabalho da família e tecnologia utilizada. São abrangidos na categoria os/as produtores/as rurais sem terra e beneficiários/as dos processos de reforma agrária

em 2017, antes da reunião do CONSAN-CPLP para a ratificação das Diretrizes da CPLP, a REAF saudou as Diretrizes da CPLP e anunciou o compromisso de também elaborar diretrizes globais de apoio à agricultura Familiar para o MERCOSUL ¹⁵⁰.

Neste trabalho, apenas as iniciativas de fortalecimento da agricultura familiar vinculadas diretamente ou indiretamente à alimentação escolar foram analisadas, pois o conjunto das ações e projetos foi desenvolvido por várias agências e Ministérios o que não facilitava a recolha de informações. Vale notar que mesmo a reunião de documentos de vários órgãos não permitiria auferir os efeitos diretos dos projetos devido à debilidade de avaliação sistemática de impactos da cooperação Sul-Sul. Foi constatado também que o acesso a atores envolvidos na cooperação não era fácil, assim sendo, foi mais viável para este trabalho analisar o processo político da dinâmica cooperativa que essencialmente os impactos da cooperação.

Com os PALOP, a cooperação na área da agricultura (um dos setores ligados à SAN) tem sido desenvolvida pela EMBRAPA por meio de pesquisas, cursos de capacitação e mesmo implementação de projetos para transferência de tecnologias em setores específicos em cada país, como o cacau, em São Tomé e Príncipe, e arroz em Guiné-Bissau, assim como em cursos destinados a todos os países para o cultivo de mandioca e de hortaliças. Além de projetos de aumento da produção agrícola, projetos de consolidação de políticas de expansão agropecuária também foram desenvolvidas pela EMBRAPA, como em Cabo Verde no Projeto de Apoio ao Desenvolvimento de Caprino-ovinocultura. Entretanto, os projetos direcionados à agricultura familiar estiveram geralmente mais ligados à extensão rural que à investigação tecnológica dirigida pela EMBRAPA.

Do mesmo modo, projetos voltados para o desenvolvimento da agricultura familiar foram desenvolvidos com apoio de outros parceiros, como no caso do projeto de Construção Institucional e Metodológica da Extensão Rural como Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar em São Tomé e Príncipe, (desenvolvido com o apoio da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG) e da Universidade Federal de Viçosa. O projeto

¹⁵⁰ Avances en el Proceso de Elaboración de Directrices para la Agricultura Familiar. http://www.familyfarmingcampaign.net/es/noticias/2017/03/avances-en-el-proceso-de-elaboracion-de-directrices-para-la-agricultura-familiar?utm_campaign=20170328_avances-directrices-esp&utm_medium=email&utm_source=acumbamail (Consultado em 06/07/2017:

tinham como objetivo fortalecer a organização dos produtores familiares, inclusive com um piloto para abastecimentos de escolas.

Dado o enquadramento exposto neste capítulo e nos que o antecederam, o qual ocupou-se da exposição e análise da própria transferência de políticas do âmbito doméstico para a esfera das Nações Unidas e posteriormente para a esfera regional, a análise seguinte se ocupará das repercussões nos espaços nacionais, não se restringindo ao tempo da execução da ESAN-CPLP (2012-2017) e sim voltando aos meados da década de 2000, quando elementos destacados na ESAN começavam a se desenvolver em termos de cooperação, tais quais as Estratégias Nacionais de SAN, a formação das redes de SAN nacionais e da REDSAN-PALOP, os programas de alimentação escolar e, por fim, a formação de Conselhos de SAN, que ganhou impulso com a ESAN-CPLP, assim como a revisão das estratégias nacionais.

O seguimento empírico desses desenvolvimentos será analisado de modo a observar a influência da experiência brasileira como impulsionadora de uma rede de transferência de políticas e como as ideias propagadas por essa rede se desenvolveram. Por isso, a análise tem como fio condutor os atores e as dinâmicas da cooperação. Os desenvolvimentos estão ligados ao que apontamos como democratização por associação (Abdenur e Marcondes, 2016), ou seja, uma forma indireta de promover ações necessárias ao reconhecimento e implementação de direitos sociais.

Capítulo V – A formação de uma rede de transferência de políticas de segurança alimentar e nutricional: desenvolvimentos da cooperação brasileira no espaço da CPLP

O presente capítulo tem como objetivo aprofundar a análise do mapeamento da cooperação em SAN na CPLP. Desse modo, além da análise dos desdobramentos recentes da agenda regional nos países, serão tratados também projetos de cooperação direcionados à alimentação escolar. Assim, cada contexto nacional da cooperação corresponde a um elemento agregado ao estudo de caso regional.

Em termos teóricos e conceituais, o desempenho do Brasil como promotor do desenvolvimento é analisado por meio da promoção de bens públicos, sendo esta a marca de uma estratégia diplomática de criatividade social voltada à aquisição de *status* e de posicionamento no Complexo de Regimes da Segurança Alimentar e Nutricional, nomeadamente no que diz respeito à vertente dos Direitos Humanos, com foco no DHAA.

Por isso, a análise tem como fio condutor os princípios da participação social e da intersetorialidade refletidos nas políticas e formas institucionais analisadas. Os desenvolvimentos estão ligados ao que apontamos como ‘democratização por associação’ (Abdenur e Marcondes, 2016), ou seja, uma forma indireta de promover ações necessárias ao reconhecimento e implementação de direitos sociais, por meio de contatos entre políticos e técnicos que produzem pequenas e graduais mudanças na cultura política e institucional dos parceiros da cooperação.

Como referência analítica, mantêm-se o enquadramento da transferência de políticas de Dolowitz e Marsh (2000), nesta fase já com foco nas seguintes perguntas: o que restringe e facilita a transferência? Qual o grau da transferência?

O seguimento empírico desses desenvolvimentos será analisado de modo a observar a influência da experiência brasileira como impulsionadora de uma rede de transferência de políticas e como as ideias propagadas por essa rede se desenvolveram. A análise não se restringe ao tempo da execução da ESAN-CPLP (2012-2017), mas volta aos meados da década de 2000, quando elementos destacados na ESAN começavam a se desenvolver em termos de cooperação, tais quais a construção das Estratégias Nacionais

de SAN, a formação das redes de SAN da sociedade civil, os programas de alimentação escolar e, por fim, a formação de Conselhos de SAN.

5.1 - Atores e dinâmicas da transferência de políticas em segurança alimentar e nutricional: o Brasil e o espaço da CPLP

Como visto, a partir de 2005, atores brasileiros e internacionais dos governos e da sociedade civil empenharam-se na difusão da experiência brasileira por meio de iniciativas, projetos e ações para o fortalecimento institucional, construção de programas e estratégias com o envolvimento da sociedade civil nas discussões de políticas de SAN.

Esse movimento é caracterizado neste trabalho como a formação de uma rede transnacional de transferência de políticas. Evans e Davies, (1999: 375-376), caracterizam as redes de transferência de políticas como arranjos *ad hoc* de atores diversos que partilham certos valores e atuam com o objetivo específico de mudar políticas. Nesses arranjos, se observa a relação entre comunidades epistêmicas e regimes internacionais a partir de uma perspectiva co-constitutiva. Nessas relações, atores diversos empenham-se em promover mudanças institucionais que geralmente reforçam ideias presentes em um determinado regime, nesse caso o Complexo de Regimes da Segurança Alimentar e Nutricional, mais particularmente em sua ligação com o Regime dos Direitos Humanos por meio do DHAA.

Assim sendo, a análise busca captar a atuação dessa rede no espaço da CPLP. Esse fenômeno está ligado à projeção brasileira na área dos temas sociais em sua agenda internacional, apoiada principalmente pelas Nações Unidas, ou seja, relaciona-se ao papel desse ator no Regime de Segurança Alimentar e Nutricional em sua ligação com o Regime dos Direitos Humanos por meio da promoção do DHAA.

O conjunto dos PALOP e Timor Leste tem em comum um passado colonial de baixo investimento em infraestruturas, populações em situação de pobreza acentuada, grandes fragilidades estruturais e democracias recentes. No caso de Angola, Guiné-Bissau e Moçambique, guerras civis posteriores à descolonização acentuaram ainda mais a debilidade das infraestruturas e deixaram marcas de conflitos políticos que ocasionalmente ainda geram crises de governação. Todo esse contexto reflete-se nos desafios enfrentados na implementação de projetos de cooperação e de políticas públicas.

Antes de abordar os países de forma singular, vale ressaltar que os países em questão foram objeto de pressão internacional para a formulação de planos e políticas de redução da pobreza, no qual já estava inserida, de alguma maneira, a temática da segurança alimentar. A elaboração dos *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) foi colocada como condição para financiamento internacional pelo FMI e pelo Banco Mundial. Esses documentos eram preparados por agentes locais em conjunto com representantes do Banco Mundial e do FMI para diagnosticar o estado da pobreza no país, fazer uma avaliação dos planos e política existentes e estabelecer parâmetros para o acompanhamento do progresso, de modo que esses países pudessem buscar financiamento internacional¹⁵¹.

Esses planos se desenvolveram em consonância com os esforços para o alcance dos ODM e neste contexto, as Cimeiras da Alimentação da FAO, em 1996 e 2002, foram importantes momentos em que líderes políticos e organizações internacionais e regionais passaram a colocar a questão da SAN em suas agendas de discussão com ênfase específica. Na África, a pobreza e a fome passaram a integrar a agenda das organizações regionais, como a União Africana e a *Southern African Development Community* (SADC) – da qual Angola e Moçambique são integrantes. Essas organizações incluíram o combate à fome em seus planos estratégicos. Como exemplo dessa mobilização, pode ser citada no âmbito da União Africana a criação da NEPAD, em 2001.

No âmbito dessa iniciativa, a União Africana, em conjunto com o FIDA, tem implementado algumas ações em benefício dos agricultores familiares com o objetivo de combater a pobreza rural. Em 2003, no âmbito específico do “Programa Detalhado de Desenvolvimento Acelerado da Agricultura Africana”, foi decidido pelos chefes de Estado que 10% dos orçamentos nacionais devem ser dedicados à agricultura e ao desenvolvimento rural. Atualmente, os “pequenos agricultores” estão abrangidos no programa sobre a “Mudança Climática na Agricultura da NEPAD”. Segundo o Mecanismo da Sociedade Civil do CONSAN-CPLP, mesmo essas ações precisam de um maior depuramento do que é criar políticas de discriminação positiva para a agricultura familiar (II FAFSAN-CPLP, 2016: 4).

Podem ser mencionados eventos importantes para a demarcação dessa agenda na África, como a “Cimeira de Maputo sobre Desenvolvimento Agrícola e Segurança Alimentar” realizada em Moçambique, em 2003, com promoção da SADC, a qual propôs

¹⁵¹ Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP). <http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.aspx#HeadingA> (Consultado em 19/06/2017).

um quadro para acelerar o desenvolvimento agrícola, tendo em vista a promoção da segurança alimentar em África e a adoção de políticas públicas nessa matéria. Além disso, na “Cimeira sobre Segurança Alimentar” de 2006, realizada pela União Africana em Abuja, na Nigéria, apresentava como objetivo em sua declaração final “o reforço das capacidades dos Estados-membros para a implementação dos programas de segurança alimentar e nutricional” (Pinto, 2008: 82). É nesse contexto que as várias agências da ONU, e no caso da segurança Alimentar, a FAO, trabalharam em diversas parcerias para a construção de planos nacionais e estratégias específicas para a segurança alimentar e nutricional. Ademais, como visto, nesse mesmo período, o PMA estava a investir em projetos de cooperação que auxiliassem os beneficiários a fazer a transição para programas de alimentação escolar geridos pelos Estados.

Conforme demonstrado nos capítulos anteriores, é nesse contexto que se insere a cooperação brasileira. Assim, tendo em conta os princípios difundidos nas iniciativas e projetos de cooperação desenvolvidos pelo Brasil, em termos de alimentação escolar, foi constatado que o atendimento universal e o controle social, incluindo a participação social para a elaboração das leis, foram, ao longo dos anos, aspectos de difícil implementação na maioria dos países parceiros. Por isso, o controle social aparece em algumas legislações construídas com o apoio do Brasil. De fato, as propostas de participação na elaboração de leis dificilmente são recusadas quando colocadas pelo Centro de Excelência, mas mesmo com a aceitação desse princípio na legislação, a dificuldade de pô-lo em prática é, na verdade, generalizada¹⁵².

Em termos de intersectorialidade, vários entrevistados destacaram que os parceiros tinham grande dúvida de como articular, na prática, ações intersectoriais, dividindo tarefas sem isolar propósitos e objetivos. Peixinho (2017), Coordenadora do PNAE por mais de dez anos, esclareceu que no Brasil uma articulação interministerial efetiva só foi possível a partir de uma decisão presidencial, aprimorada com a criação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Assim sendo, a ordem hierárquica superior de articulação foi mencionada por diversos atores como uma das chaves para a execução efetiva da intersectorialidade brasileira. Portanto, era sempre explicado aos parceiros que a articulação é uma cultura institucional criada ao longo dos anos por meio de uma definição clara do papel de cada Ministério.

¹⁵² As exposições deste capítulo têm como base as entrevistas e relatórios analisados.

Geralmente, os Ministérios nos países parceiros têm perspectivas e concepções diferentes e comumente se questiona qual o órgão que dita o direcionamento dos programas de alimentação escolar. No caso brasileiro, o Ministério da Educação é o principal responsável. Ademais, nas visitas, os facilitadores sublinham as diretrizes do Programa foram discutidas entre os Ministérios e os parceiros, inclusive a sociedade civil.

Outras dúvidas frequentes diziam respeito à descentralização orçamentária e ao controle descentralizado da prestação de contas. Ademais, chamava atenção a legislação específica para compra direta da agricultura familiar fora do formato de licitação para o menor preço. Em termos de denúncias de fraude, foi relatado que quando alguma queixa era apresentada ao FNDE, esta era diretamente remetida aos órgãos responsáveis pela investigação.

Os projetos são sempre discutidos para atender às necessidades dos parceiros e isso envolve muito tempo para atender procedimentos burocráticos e decisões políticas em cada país. Além disso, as mudanças de técnicos responsáveis e as mudanças políticas constituíram, em alguns países, grandes atrasos de execução de planos de trabalho, fazendo com que houvesse a necessidade de renovação de prazos e mesmo a criação de novos projetos. Os projetos não poderiam passar de cinco anos, no entanto, o tempo de trabalho e de decisão dos parceiros geralmente é lento e todo o processo costuma atrasar-se.

Apesar da dificuldade de articulação temporal, o Diretor do Centro de Excelência, Daniel Balaban (2017: 292) contrasta o modelo de cooperação Norte-Sul de “pacotes prontos”, muitas vezes com condicionalidades, com a experiência cooperativa brasileira, encarando esse diálogo como aspecto inovador da cooperação que, quando possível, incluía a sociedade civil na identificação de metas e prioridades.

Embora haja reconhecimento das vantagens da cooperação Sul-Sul, foi identificado que, mesmo a tentativa de adaptação à realidade local causava a percepção de estarem a ser introduzidos, em alguma medida, “pacotes prontos” que não se adequavam perfeitamente ao contexto nacional. Algumas outras dificuldades gerais foram elencadas pelos entrevistados, como empasses causados pela ausência de uma legislação clara para a cooperação brasileira disponibilizar recursos dos órgãos cooperantes. Em termos de recursos humanos, foi mencionado que não era fácil encontrar consultores com perfil adequado para trabalhar sem interferir negativamente na cultura, gestão e política local. Além disso, a dificuldade de liberação de servidores para as missões - o que sobrecarregava as equipes dos Ministérios - e a falta de clareza na mentalidade de parte

dos servidores, geralmente não associados às Assessoria Internacionais, sobre os propósitos e ganhos da cooperação Sul-Sul foram apontadas como dificuldade da cooperação brasileira.

Ao longo desse processo, naturalmente, as dificuldades do PNAE foram também compartilhadas com os parceiros, tais quais a dificuldade de expandir o orçamento ao longo do tempo e de cumprir a obrigatoriedade de ter cardápios elaborados por nutricionistas em todos os Estados, o que dificulta a observância das normas nutricionais estabelecidas. Quando não há nutricionistas, o cardápio é geralmente feito por diretores ou merendeiras. O cumprimento da compra de 30% dos produtos da agricultura familiar foi uma conquista gradativa e que ainda não foi alcançada em algumas localidades, pois para que isso aconteça é necessário que os agricultores estejam organizados em cooperativas e que exista uma produção perene e perspectiva de compra estável.

Assim, se coloca para os parceiros que o PNAE continua em aperfeiçoamento a partir da observação de seus efeitos e dificuldades. Nesse processo, foi destacado que o FNDE passou a direcionar recursos para as creches para que os efeitos da desnutrição na primeira infância não causassem danos às crianças na idade escolar. Em consonância com o princípio da intersetorialidade, Eduardo Manyari (2017), Gestor no FNDE, mencionou outras ações do Fundo como a financiamento de material diádico e transporte escolar. Na perspectiva do Gestor, apenas uma educação articulada com a resolução de questões macroeconômicas de geração de emprego fazem com que o investimento em educação e alimentação escolar sejam efetivos investimentos para o país.

A questão da organização associativa dos produtores rurais é um ponto central na ESAN-CPLP, como visto. A organização de sistemas de compras públicas foi estimulada nos projetos de cooperação brasileira, nem sempre com grande êxito, como se verá a seguir. No entanto, é necessário reconhecer que esse tópico mobilizou atores diferenciados nesses países, os quais advogaram pela participação da sociedade civil nas políticas locais e nos projetos de cooperação.

Ao mesmo tempo em se estruturavam ações para a criação de programas de alimentação escolar, a FAO incentivava a criação de Estratégias Nacionais de SAN na perspectiva do DHAA. No contexto da ESAN-CPLP, o acordo político foca-se na revisão das estratégias antigas, no caso de São Tomé, a criação da primeira, assim como a implementação de mecanismos de participação social na governança de SAN previstos nesses documentos.

Assim, é possível compor o seguinte quadro em termos de produção de Estratégias de SAN na Comunidade:

Tabela 7 – Resumo das Estratégias e Legislações de SAN nos países da CPLP

Política Pública de SAN		Mecanismo de Governança de SAN	
Angola			
Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (ENSAN)	2009	Não Existente <i>Previsto: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN-Angola)</i>	---
Brasil			
Programa Fome Zero	2003	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)	1993-1994
Política e Plano Nacional de SAN	2011		2003 (reativação)
Cabo Verde			
Estratégia Nacional de Segurança Alimentar (ENSA)	2004 2012	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN)	2013
Guiné-Bissau			
Programa Nacional de Segurança Alimentar (PNSA)	Início da formulação em 2002 (ainda não aprovado)	Não Existente Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN-GB)	2017
Moçambique			
Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN-Moçambique)	1998 2007 (em revisão)	Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN) <i>Previsto: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN-Moçambique)</i>	1998 2010 (institucionalização)
Portugal			
...	...	Comissão de Segurança Alimentar	2014
São Tomé e Príncipe			
Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)	2012	Conselho Nacional de Segurança Alimentar	2016
Timor-Leste			
Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA)	2005 2014 (em revisão)	Conselho Nacional Segurança Alimentar (CNSA-TL) <i>Previsto: Conselho Nacional para a Soberania, Segurança Alimentar e Nutrição (KONSSANTIL)</i>	2005

Fonte: Sarmiento e Pinto (2015: 8) a partir de dados da ESAN-CPLP. Tabela atualizada em 2017 a partir dos desenvolvimentos da Estratégia.

Nos próximos tópicos serão colocados os panoramas gerais das políticas de SAN nos países da Comunidade, com exceção de Portugal e de Guiné Equatorial, com o objetivo de captar como e em que medida se dá a dinâmica do processo de transferência de políticas, de modo a observar a influencia das políticas brasileiras nesses países em

forma de *lesson drawing* e/ou inspiração e emulação capazes de promover ou não mudanças institucionais, mesmo que pequenas.

Assim, podemos compor o seguinte esquema com os principais atores envolvidos nos processos estudados:

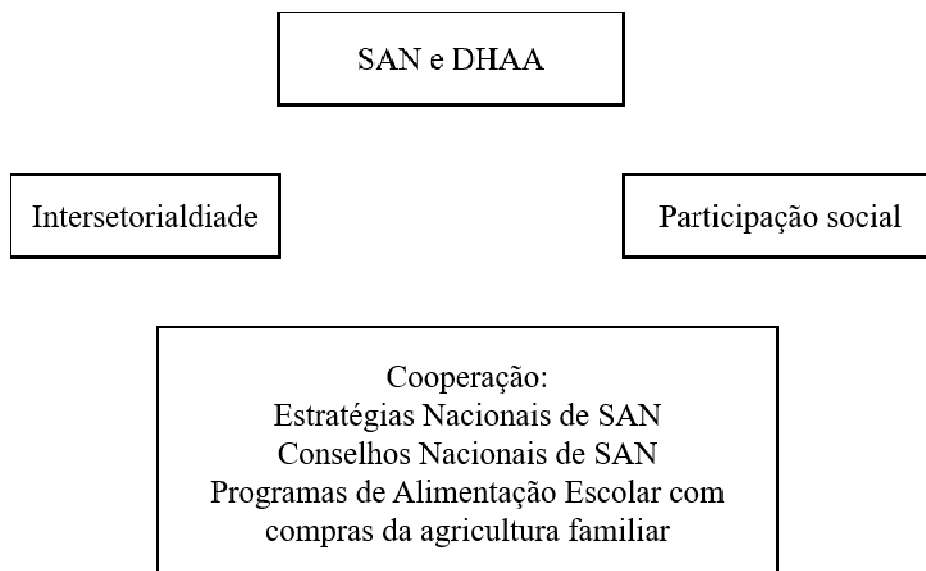


Figura 14 – Políticas e princípios analisados

No que concerne ao Modelo de Dolowitz e Marsh (2000), a análise centra-se nas seguintes perguntas: quais são os diferentes graus de transferência? O que facilita ou restringe o processo? É também nestes tópicos que serão concomitantemente evidenciados os fatores inspiracionais e os fatores ligados à democratização por associação.

Ao ter como referência também o ciclo de políticas públicas, foi possível observar a influência da cooperação principalmente na colocação da agenda e da formulação das políticas, identificando-se maior dificuldade na implementação, como se esperava. Esse ciclo caracteriza-se pela subdivisão das ações relativas a uma política em fases pertinentes aos processos político-administrativos. Segundo Frey (2000: 226) a análise desse ciclo pode ter diversos enfoques, tais como às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas, sendo o nosso enfoque dado às redes. Frey ressalta que, em termos gerais, a bibliografia sobre o ciclo das políticas públicas identifica três fases que podem ser subdivididas: formulação, implementação e controle dos impactos da política.

O autor desdobra as referidas fases em: percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e

avaliação do impacto da política, porém, o autor ressalta que esse é um modelo, um tipo ideal que não necessariamente reflete a realidade, mas auxilia na sua compreensão.

Como exemplo da falta de linearidade do ciclo da política pública Melo e Silva (2000) propõem um modelo de *policy cycle* como aprendizado. Esse modelo, baseado no pensamento de Sabatier (1993) sobre a importância da incorporação dos diversos atores interessados em uma política nos processos de formulação e implementação destas, dá relevo ao facto desse processo estar inserido em um contexto de participação democrática complexa e por isso não pode ser compreendido de forma linear, nem se pode identificar um ponto de partida definido. Em compensação, esse ciclo visto de forma mais flexível é representado por rede de formuladores, implementadores e outros *stakeholders*, sendo os nós críticos os pontos no tempo em que questões cruciais são reformuladas e ganham outros direcionamentos diferenciados.

A ideia dos nós críticos também pode ser aplicada à cooperação e ao aspecto inspiracional motivado pelas políticas brasileiras. Todavia, há neste trabalho um recorte focado na dinâmica da cooperação e em efeitos nas políticas locais que não permite uma análise perfeita do ciclo das políticas públicas de SAN em cada país e a gama completa de *stakeholders* envolvidos em cada processo nacional. Sendo possível, portanto, apenas a identificação de alguns elementos e características desse ciclo, tendo como foco elementos destacados na cooperação, a saber a colocação de determinadas ações e conceitos na agenda política ligada à SAN ao DHAA e a tentativa de implementar ações ligadas a esses conceitos.

5.2 - São Tomé e Príncipe - contexto nacional e governança da SAN

Este pequeno Estado insular situado no Golfo da Guiné é formado por duas ilhas principais, São Tomé e Príncipe, e várias ilhas menores. Eram ilhas desabitadas até 1470, quando os portugueses chegaram e passaram a cultivar cana-de-açúcar e cacau com mão-de-obra escrava. O ciclo do açúcar entrou em declínio do Século XVI e o país passou a funcionar como entreposto de escravos. Apenas no Século XIX, a agricultura de exportação é retomada com a produção de cacau e café. Além das culturas de exportação, eram produzidas como culturas locais matabala¹⁵³, fruta-pão, mandioca e banana que,

¹⁵³ Uma espécie de tubérculo.

junto com os produtos da pesca artesanal, compunham a dieta local. Além disso, os legumes e principalmente as frutas tropicais são abundantes nas ilhas (UFBA, 2011: 22).

O país teve em 1975 a sua independência e hoje concentra 180 mil habitantes na ilha de São Tomé e 7 mil na Ilha do Príncipe (2012). O Português é a língua oficial e tem de fato abrangência nacional, havendo ainda incidência de Crioulos Portugueses, de Crioulo Cabo-verdiano, Angolano e Principense no território nacional. Até 1987, a estrutura produtiva do país manteve-se muito semelhante ao período colonial: monocultura do cacau e café com exportação feita por empresas agrícolas estatais.

Em 1975, ocorreu a nacionalização das roças conduzida por um regime de partido único de forte influência soviética¹⁵⁴, o Estado concentrava 90% das terras de valor agrícola e os serviços públicos básicos. Em situações precárias de sobrevivência, trabalhadores rurais migraram para o meio urbano, instalando-se um contexto de pobreza rural e urbana na década de 1980. A partir de 1987, foi iniciado um processo de privatização das empresas públicas, mas essa mudança não melhorou as condições de vida da população.

Nos anos de 1990, com a instauração de um regime democrático, pluripartidarista e liberal com orientação para economia de mercado, a terra foi partilhada pelos nacionais, mas não houve incentivo factual à produção agrícola¹⁵⁵. A abertura comercial introduziu o arroz, o macarrão e o feijão nos hábitos alimentares locais, principalmente dos mais jovens que receberam alimentação escolar fornecida pelo PMA desde 1977.

A falta de incentivo à agricultura tornou os produtos nacionais caros, a exemplo o óleo de palma é mais caro que o óleo de soja. Ademais, com a introdução de novos hábitos alimentares, muitas famílias passaram a vender matabala e mandioca para comprar arroz, que geralmente acompanha pratos tradicionais. Mesmo assim, percebe-se

¹⁵⁴ O regime instaurado após a independência é comumente identificado como socialista. No entanto, as peculiaridades dos PALOP abrem precedentes para outros tipos de caracterização. Ver o trabalho de Queiroz, Thaís. 2017. Trajetórias Democráticas e Estratégias de Liberalização Política: A Evolução da Democracia nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa no Pós-Guerra Fria. Tese de Doutorado submetida ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Doutora em Relações Internacionais,

¹⁵⁵Os nacionais receberam o usufruto da terra para evitar que elas fossem vendidas a estrangeiros. Cada país da CPLP tem complexas peculiaridades em termos de governança da terra. Essa questão está a ganhar centralidade nos debates da CPLP devido à ligação que apresenta com o tema da agricultura familiar e com a gestão dos recursos naturais. Contudo, os desenvolvimentos da ESAN nesse sentido ainda são incipientes. Neste trabalho, a governança da terra não será tratada com profundidade.

que os pratos tradicionais estão a perder espaço na culinária local (UFPA: 2011: 27-35)¹⁵⁶.

Além da agricultura, as principais atividades econômicas são a pesca artesanal e um pequeno setor industrial envolvido na transformação de produtos agrícolas locais e produção de alguns bens de consumo básico (Brasil, FAO e São Tomé, 2015: 10). Recentemente, o país tem sido alvo de explorações petrolíferas. Entre os atuais benefícios do dinheiro recebido com os contratos de exploração destacam-se o financiamento de bolsas de estudo, investimentos na educação e no abastecimento de água¹⁵⁷. O petróleo tem despertado expectativa de crescimento econômico, mas que ainda não teve real impacto na qualidade de vida da população. O país ainda é dependente do apoio de agentes internacionais e por ser muito pequeno atrai diversas propostas para a implementação de projetos-piloto.

Com um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,525, em 2012, São Tomé e Príncipe enfrenta muitos desafios estruturais para reduzir a pobreza. De acordo com estudo do PNUD, em 1994, 40% da população vivia abaixo da linha da pobreza e cerca de 30% na extrema pobreza. O Relatório de 2013 referente à Preparação da Terceira Conferência Internacional sobre o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento apontava que 66,2% da população ainda vivia abaixo da linha da pobreza. Mesmo com a melhoria do desempenho macroeconômico, havia indícios de piora da pobreza nos anos recentes (São Tomé e Príncipe, 2002: 7; 2013: 15).

Apesar das dificuldades para reduzir a pobreza, foram registradas melhoras na condição nutricional da população. O Relatório do Estado da Insegurança Alimentar no Mundo de 2014 indica que São Tomé e Príncipe teve avanços. Em 1990-1992, a proporção de pessoas subnutridas no total de sua população foi de 22,9% e em 2012-2014 essa proporção diminuiu para 6,8%. Contudo, um olhar mais apurado das condições nutricionais releva questões preocupantes: os indicadores antropométricos, a deficiência de nutrição e de fornecimento de energia da dieta apontam que coexistem a desnutrição, a deficiência de micronutrientes e a obesidade (Brasil, FAO e São Tomé e Príncipe: 2015: 11).

¹⁵⁶ Estudo realizado com grupo focal pela UFBA mostra que as crianças rejeitam os produtos locais e que, no caso dos pais não poderem comprar arroz, é preciso fazer negociação e pressão para que as crianças comam o alimento disponível em casa.

¹⁵⁷ O que trouxe o petróleo para São Tomé e Príncipe? <http://www.dw.com/pt-002/o-que-trouxe-o-petr%C3%B3leo-para-s%C3%A3o-tom%C3%A9-e-pr%C3%ADncipe/a-17583263> (Consultado em 3/07/2017).

Com a assistência técnica do Banco Mundial e do FMI, o governo elaborou, em 1999, o documento de Estratégia Provisória de Redução da Pobreza e após o desempenho satisfatório de políticas de estabilização económica, parte da dívida foi perdoada e foram redirecionados recursos para projetos de redução da pobreza. Em 2002, foi elaborado a I Estratégia Nacional de Redução da Pobreza¹⁵⁸ para o horizonte de 2015. Nesse documento foram colocados cinco eixos: reforma das instituições públicas e reforço das capacidades e promoção de uma política de boa governação; crescimento acelerado e redistributivo; criação de oportunidades de aumento e diversificação de rendimentos para os pobres; desenvolvimento de recursos humanos e acesso aos serviços sociais de base; adoção de mecanismos de seguimento, avaliação e atualização da estratégia.

O eixo relativo ao fortalecimento do Estado trata da boa governança, da descentralização assim como da promoção do envolvimento participativo da sociedade civil. No eixo direcionado à aceleração do crescimento, a agricultura é incluída como um dos setores principais e tem foco o desenvolvimento rápido da produção agro-pastoril de base familiar.

A elaboração desse Plano contava em seu quadro organizativo com um Comitê de Concertação entre o Estado, a Sociedade Civil e o Sector Privado, presidido pelo Ministro do Planeamento e Finanças. Como comentado anteriormente, a participação da sociedade civil na constituição desses planos é uma marca das instituições ocidentais que apoiam tecnicamente e financeiramente os atores locais, o que, geralmente, não reflete uma real preparação e envolvimento autônomo da sociedade civil no processo consultivo.

Consta na Estratégia que diversos colaboradores internacionais e atores nacionais, inclusive da sociedade civil em geral, foram solicitados a se pronunciarem em cada uma das fases do processo de elaboração do Plano. Nesse documento também é reconhecido que, apesar de alguns esforços visíveis, a sociedade civil ainda era de baixa organização e pouco atuante.

A promoção da segurança alimentar e nutricional aparece como um subtópico da seção “Aumento e Diversificação da Produção de Rendimento para os Pobres”, na qual é tratado o aumento e a diversificação das produções. Por ser o mundo rural um concentrador de pobreza, previa-se o melhoramento dos serviços básicos e da formação, o fornecimento de insumos e também de formação agrícola para que os pequenos agricultores tivessem acesso aos fatores de produção, assim como a regulamentação do

¹⁵⁸ Esse plano traz uma boa descrição da situação estrutural São-tomense na altura. Entretanto, não serão abordados aqui detalhes das condições de caba país.

direito de propriedade para esse grupo. Entretanto, ao observar os temas tratados, é notável que existia ainda um grande foco no aumento da produção, mas já com um certo grau de valorização da produção local para que possam competir com os produtos importados:

A área da nutrição estava ligada ao tratamento das questões de saúde, sendo a malnutrição¹⁵⁹ uma das grandes preocupações relativas à mortalidade infantil. Nesse contexto, a nutrição aparece junto às questões de educação para a saúde, com destaque para a promoção do tratamento direto e o fornecimento de vitaminas às mulheres grávidas e crianças desnutridas. Apenas no Plano de Ações, quando se abordam as prioridades para a melhoria do estado nutricional da população, fala-se em “Integração multi-sectorial para as questões de segurança alimentar e nutrição” (São Tomé e Príncipe, 2002: 82).

Na segunda Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (2012-2016), a SAN ainda não aparece de forma integrada às outras áreas sociais. As principais menções à SAN são feitas na área destinada ao tratamento da agricultura. Era preocupação do governo lidar com o abandono de terras e com a falta de preparação técnica dos agricultores familiares. Uma pequena seção no eixo “Promoção de um Desenvolvimento Econômico Sustentado e Integrado” mencionava como um dos Programas a “Garantia da Segurança Alimentar”, baseado nas seguintes ações: definição de políticas agrícolas que permitam a articulação da agricultura de base familiar como prioridade para a garantia de segurança alimentar; apoio a atividades de transformação e conservação de alimentos e consumo de alimentos ricos em proteínas, entre outros nutrientes e; apoio à organização regular de Educação Nutricional a nível comunitário. Contudo, essas ações não contavam com detalhamentos (São Tomé e Príncipe; 2012: 74-78).

Com base no exposto, é possível captar que as Estratégias ainda não apresentavam uma concepção de SAN integradora e abrangente. Em 2007, o governo de São Tomé e Príncipe pediu apoio da FAO para a elaboração de uma Estratégia de SAN, porém, esse processo foi interrompido devido à instabilidade política. Em 2010, a sociedade civil organizou o “Fórum sobre Políticas de Agricultura e Segurança Alimentar” e propôs a estruturação de uma Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a qual foi bem recebida pelo governo. Essa proposta tinha como objetivo ligar a segurança

¹⁵⁹ A desnutrição é uma deficiência básica de calorias ou proteínas e na malnutrição. A malnutrição é um desequilíbrio entre os nutrientes de que o corpo precisa e os nutrientes que o corpo obtém, inclui a sobrealimentação e a desnutrição.

alimentar não só à produção e o acesso a créditos e aos mercados, mas também às questões de saúde e nutrição (Pinto, 2013: 22-23).

Somado a esse movimento da sociedade civil, a criação da ESAN-CPLP colaborou para que em Julho de 2012 fosse lançado um Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Nesse Programa, além do acréscimo do termo “nutricional”, percebe-se a tentativa de ligar áreas setoriais. Assim, o Plano foi organizado em quatro eixos estratégicos: melhoria da produtividade; melhoria do sistema de comercialização e acesso a mercados; melhoria do estado nutricional e saúde da população; e fortalecimento institucional (São Tomé e Príncipe, 2012, 36). De acordo com relatos, houve considerável participação de entidades da sociedade civil de forma mais preparada que nas consultas relativas às Estratégias de Redução da Pobreza anteriores.

Perante o quadro de fragilidade do Estado, São Tomé e Príncipe é um grande receptor de cooperação internacional. Nesse contexto, o país aparece como o segundo, atrás apenas de Moçambique, em termos de maior valor total de dispêndios do governo Federal Brasileiro com a Cooperação Técnica Internacional (CTI) entre 2011 e 2013 no Relatório da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) (IPEA; ABC, 2016: 28). A cooperação com São Tomé é variada, com destaque para as áreas da segurança alimentar, da saúde e da educação.

A respeito da participação de entidades da sociedade civil, sejam ONGs ou associação de produtores, o movimento da criação das redes da sociedade civil e da REDSAN-PALOP com o apoio da IFSN deu impulso à organização da RESCSAN-STP. Ao ter em vista que a organização de agricultores no país ainda é baixa, a atuação externa foi colocada pelos entrevistados como fator vital para a organização da Rede. A RESCSAN-STP, criada em 2008, congrega cerca de 20 organizações presentes nas duas ilhas.

De acordo com as representantes da Federação de ONGs de São Tomé e Príncipe, entre 2007 e 2008, já havia um considerável número de ONGs no terreno a trabalhar com áreas de intervenção muito diversificadas, porém que realizavam trabalhos de forma isolada na maior parte do tempo. Naquela altura, o tema da segurança alimentar ainda era incipiente na agenda das ONGs, o que não propiciava uma visão de conjunto. Apesar de existir uma Estratégia de Redução da Pobreza, não estava a ser implementado nenhum programa ligado especificamente à SAN (ActionAid, 2007: 9; ActionAid: 2008: 10).

Desde o início dos trabalhos da RESCSAN-STP, as formações em conjunto com parceiros dos PALOP, do Brasil e de Portugal foram mencionadas como elementos de

influência para a atuação em São Tomé e Príncipe. Nesses encontros, sempre era enfatizada a atuação da sociedade civil perante as questões de SAN, a colocação desse tema como uma política de Estado, a busca de objetivos comuns entre as organizações componentes da rede, além de apoios específicos para a organização interna das Redes (RESCSAN-STP, 2010).

De acordo com o Ponto Focal de São Tomé e Príncipe na REDSAN-CPLP, esse processo de contatos com outras experiências permitiu que os agentes sociais de seu país passassem a reconhecer o papel da advocacia (*advocacy*) na conquista de espaço na arena de decisão. Segundo o entrevistado, esse movimento funcionou como um “balão de oxigênio” para que a sociedade civil pudesse despertar para o que era possível ser feito. Gradualmente, o governo, que de início não mostrava abertura para uma construção normativa conjunta, começou a ceder espaço para contribuições da sociedade civil.

Assim, a criação de um Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional em 2016, foi considerada como influência positiva da experiência brasileira partilhada na CPLP, posto que esta incentivou a participação e a pressão da sociedade civil e a abertura do governo para a ideia. Outro elemento indicado como facilitador do processo foi o fato do Ministro da Agricultura e do Desenvolvimento Rural de São Tomé e Príncipe ter sido, no passado, ativista da sociedade civil, assim como outras pessoas que estavam atuando no governo, fazendo com que houvesse maior abertura e sensibilidade para essas questões.

Além disso, a ESAN-CPLP foi colocada como um fator que propiciou a inclusão das questões da Rede na Estratégia Nacional de São Tomé. Na primeira estratégia, não havia uma preparação da sociedade civil para participar, mas na preparação da segunda já havia a RESCSAN-STP. De acordo com relatos, a Rede pressionou para que fosse considerada a criação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN). A segunda estratégia foi adaptada aos princípios da ESAN-CPLP. Duas influências mencionadas foram o acréscimo do termo “nutricional” à segurança alimentar e também a ênfase dada às compras públicas da agricultura familiar, marcadamente fruto da atuação da sociedade civil.

A influência da ESAN-CPLP foi essencial nesse processo como forma de pressão diplomática. A sociedade civil já sabia das experiências em outros países, mas ainda não tinha força suficiente para colocar aquele tipo de proposição sem o apoio regional. O formato do CONSAN aprovado nos estatutos não é o recomendado pelo CONSAN-CPLP (com 2/3 dos assentos destinados à sociedade civil), conforme a RESCSAN-STP havia proposto.

O governo recusou a proposta da sociedade civil para ocupação dos dois terços dos assentos do Conselho. Contudo, foi ressaltado que mesmo o Conselho criado não estando nos moldes recomendados pela CPLP, a Rede tinha expectativa de, depois da abertura dos trabalhos, demandar reformas nesse sentido. Pretendia-se veicular essa demanda assim que as reuniões começassem. Como nos outros países onde os conselhos nacionais foram criados, o CONSAN de São Tomé é presidido pelo Ministro da Agricultura. Esse formato institucional, conforme alertado por consultores, está sujeito a não favorecer uma coordenação intersectorial aprofundada, pois, geralmente, um só ministério não tem capacidade de mobilizar a agenda de forma coordenada sem que uma figura central determine o imperativo da cooperação,

Como agenda da RESCSAN-STP, em termos de advocacia e ação, foram destacados os temas da demanda para regulamentar o Direito à Alimentação inscrito na Constituição, por meio de uma Lei específica, assim como a regulamentação da agricultura biológica. Ademais, foi identificada como necessária a descentralização dos trabalhos da Rede e do próprio CONSAN.

Até 2017, o CONSAN de São Tomé e Príncipe teve cerca de três reuniões, para tratar especificamente do Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar (PNASE). Não é possível, contudo, afirmar que houve uma grande mudança em termos de ação governamental e da sociedade civil, pois do que nos foi possível perceber, a aplicação de princípios ainda está sujeita às concepções e prioridades de determinados agentes políticos e técnicos, as quais são influenciadas pela formação educativa e profissional desses atores.

Contudo, é perceptível que os projetos de cooperação técnica e a cooperação regional foram responsáveis pelas características dos desenhos do PNASE e do CONSAN, os quais deixaram um legado em termos legislativos e também de formação de políticos e técnicos. Da mesma forma, a participação da RESCSAN-STP em projetos e no CONSAN-CPLP demonstra um maior nível de coordenação da sociedade civil, mesmo que a atuação ainda esteja concentrada em poucos atores. No entanto, a dificuldade de articular setores e de promover uma participação social alargada ainda persiste.

O que se pôde concluir no caso de São Tomé e Príncipe foi que as atividades e projetos ligados à cooperação internacional conseguem um alto envolvimento da sociedade civil em prol de agendas de intersectorialidade e de participação social. No entanto, em termos de diálogo direto entre a sociedade civil e o governo para elaboração e monitoramento de políticas, a incidência da participação social é ainda baixa. De acordo

com entrevistados, o posicionamento das organizações da sociedade civil ainda é bastante passivo em relação às políticas.

5.2.1 - Alimentação escolar e agricultura familiar

A seguir, serão tratados os desdobramentos dos projetos selecionados para o propósito da tese. São dois projetos relacionados à extensão rural e dois projetos de alimentação escolar: “Construção Institucional e Metodológica da Extensão Rural como Estratégia de desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar em São Tomé e Príncipe (2005-2007 Fase I e 2008-2012 Fase II)”, “Implantação do Programa Nacional de Extensão Rural (PRONER) em São Tomé e Príncipe (2009-2012)”, “Implementação do Programa de Alimentação Escolar em São Tomé e Príncipe (2007-2009 Fase I e 2010-2014 Fase II)” e Projeto triangular com a FAO “Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar na África (2013-2015)”, estendido com o título de “Fortalecimento dos Programas de Nutrição Escolar na África” por mais 18 meses, iniciado em Janeiro de 2015 e ainda em andamento em Julho de 2017¹⁶⁰.

A análise apresentada é um rastreamento de processo que tem como base relatórios e entrevistas, os quais, em conjunto, compuseram o quadro do desenvolvimento da cooperação. Por meio do mapeamento das agendas e ações dos projetos e da observação dos desdobramentos recentes da agenda de SAN, é possível ter uma visão mais clara e de longo prazo sobre as fragilidades e avanços de iniciativas que já haviam sido lançadas em projetos anteriores.

No âmbito da agricultura familiar e extensão rural, teve destaque em São Tomé e Príncipe o Programa de Apoio Participativo à Agricultura Familiar e à Pesca Artesanal (PAPAFPA), com duração de 12 anos repartidos em quatro ciclos de três anos cada, e que é a sequência do Programa Nacional de Apoio a Promoção da Agricultura Familiar terminado em 2000. O PAPAFPA visava reforçar as associações rurais de base e das representações do tipo profissional; apoiar as coletividades locais; contribuir para a criação e o funcionamento de uma oferta de serviço nos domínios sociais, técnicos,

¹⁶⁰ Estava entre os objetivos específicos do projeto iniciado em 2015 a elaboração de propostas de sub-projetos de forma conjunta, entre as instituições brasileiras cooperantes, as instituições cooperantes dos países africanos parceiros e a FAO. Assim, o projeto subsequente apresenta-se com uma continuidade deste. Conforme constatado por meio de entrevistas e documentos, as datas registradas, muitas vezes, são estimativas, pois era comum acontecerem atrasos por motivo de natureza burocrática e/ou política. Os projetos de 2013 e de 2015, apesar da diferença do nome tinham a mesma rubrica GCP/RAF/483/BRA. Vale ressaltar também que, muitas vezes, as datas apresentadas englobavam os períodos de negociação.

econômicos e financeiros capazes de responder às necessidades das populações rurais; reforçar as capacidades das populações rurais mais pobres a partir do desenvolvimento de atividades econômicas e do acesso a novos mercados e produtos, inclusive com a valorização da agricultura biológica (São Tomé e Príncipe, 2001).

Dentre os vários atores envolvidos na cooperação com o país, com destaque para Portugal, a cooperação brasileira em extensão rural foi direcionada à formação de técnicos e à elaboração e implantação do PRONER. Desse modo, o Projeto “Construção Institucional e Metodológica da Extensão Rural como Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar - fase II”, foi um complemento do projeto direcionado à implantação do PRONER e, entre outras atividades, realizou a experiência-piloto de venda de produtos para a alimentação escolar.

O projeto da agricultura familiar visava a produção para as escolas, enquanto o PRONER era de natureza mais abrangente em público e em gêneros produzidos. Dentro desse tema, foram encontrados alguns documentos nos arquivos da ABC a respeito dos projetos acima mencionados, mas como correspondiam a atividades de capacitação, não mensuravam efeitos de implementação. No entanto, esses documentos apresentavam diagnósticos e recomendações a serem observadas.

Para ter uma visão das marcas inspiracionais da atuação brasileira, foi realizada uma entrevista com o Coordenador do Centro de Desenvolvimento Rural ligado ao Ministério da Agricultura e com consultor que concluiu em 2017 o estudo para a construção de um mercado institucional para agricultura familiar, o que possibilita a observação de aspectos gerais dessas temáticas em seu estado atual.

Nos projetos de extensão rural tiveram participação do lado brasileiro a EMATER-MG, a Universidade Federal de Viçosa e a ABC. Basicamente, os dois projetos tinham o objetivo comum de fortalecer a institucionalização da extensão rural com um foco na agricultura familiar, no fortalecimento do associativo e a organização da produção e comercialização de produtos da agricultura familiar. O principal grupo alvo das atividades era de técnicos, mas, posto que a implantação de um plano de extensão rural depende de vários atores, foram envolvidos em algumas atividades agentes governamentais e atores da sociedade civil para que estes pudessem ter ciência do teor das propostas do PRONER. O Programa de Extensão Rural foi elaborado a partir de uma parceria financiada pelo Conselho Nacional de Pesquisa¹⁶¹, a qual propiciou um

¹⁶¹ Edital 30/2006- CPLP, Chamada 2 - Cooperação em projetos conjuntos de P&D&I.

movimento de diagnóstico e divulgação das ações e metodologias pretendidas com o Programa.

Desde o início do processo, o foco da cooperação brasileira havia sido os técnicos da extensão rural, tanto os com atuação no campo, quanto os presentes em órgãos governamentais da Capital. O projeto de implementação do PRONER tinha como objetivo capacitar técnicos e fazer parceiros para a implementação do Plano não só na Capital, mas em todo o país, abrangendo os vários tipos de produtores. Foram também elaborados projetos para o levantamento de recursos.

O projeto foi realizado por meio de missões que duravam uma semana cada e que foram ocorrendo ao longo de um ano. Cada missão tinha um objetivo específico. A primeira tratava da importância de fazer parcerias institucionais para planejamento estratégico e gestão integrada. A segunda teve como foco a capacitação em processos administrativos. A terceira voltou-se para metodologia de intervenção e organização social dos beneficiários. A quarta missão teve como alvo a capacitação em elaboração de projetos integrados de produção e de pluralidade no setor rural. Finalmente, a quinta missão corresponderia à avaliação do Projeto.

Nesse processo, foi realizado um diagnóstico socioeconômico das comunidades rurais. Em 1991, foi realizada uma reforma fundiária em que as quinze empresas agropecuárias foram desmembradas em pequenos lotes familiares. Com aquela reforma, as médias empresas passaram a ser as com mais de dez hectares e as empresas familiares as de um a quatro hectares. A realização do diagnóstico em si foi apontada por atores como uma importante contribuição para a extensão rural no país, pois foram identificados dados das famílias e da produção.

O trabalho mais concreto de extensão rural em São Tomé e Príncipe começou em 1992, quando foi necessário dar apoio aos antigos empregados agrícolas que receberam lotes de terra. Naquele ano, foi criado um Centro de Formação Profissional Agrária, o qual contou com apoio da cooperação portuguesa em sua estruturação. O trabalho do Centro sofreu com a instabilidade política e mudança de Ministros, até que a extensão rural ganhou um caráter mais institucional com a criação do PAPAFPA. Porém, a extensão ainda estava demasiado ligada nesse Programa a questões específicas, como por exemplo, à exportação de cacau biológico¹⁶².

¹⁶² A maior parcela da narrativa apresentada nesta parte do trabalho corresponde a uma junção de informações recolhidas por meio de entrevistas e por documentos da ABC.

No ano de 2004, algumas parcerias de cooperação em extensão rural foram encerradas e surgiu em 2005 a oportunidade de iniciar cooperação com o Brasil nessa matéria. Assim, foi realizado um diagnóstico detalhado e criado o PRONER. Em 2016, foi constatado que o Programa não estava a se realizar em sua íntegra e que um dos principais motivos para esta debilidade de implementação era a falta de recursos. Mesmo assim, a própria institucionalização do PRONER e da criação de um Centro de Apoio ao Desenvolvimento Rural em 2013, cujos objetivos englobam a extensão rural e que encontra-se ativo foram mencionados como efeitos positivos e duradouros da cooperação.

Nesse sentido, um dos fatores positivos gerados pela criação do Centro foi a descentralização dos serviços. Existem cinco delegações regionais vinculadas ao Centro e uma delegação na região autônoma gerida pelo governo do Príncipe. Cada delegação tem planos executados por extensionistas no terreno. O Centro também conta com um Conselho Consultivo que reúne membros de várias direções do Ministério da Agricultura responsável pela elaboração e avaliação de planos.

Estava previsto no Programa a criação de um Conselho Nacional de Extensão Rural para que a intersectorialidade se desse de forma plena, mas que, no entanto, ainda não foi implementado, deixando uma lacuna em termos de espaço de interação entre os atores. Contudo, havia a expectativa de que o tema da extensão também pudesse ser tratado no CONSAN recém-criado.

O funcionamento desse Conselho revela que há tentativa de coordenação dentro do Ministério para atender às comunidades rurais. Assim, quando o Ministério da Agricultura executa atividades junto às comunidades, por exemplo, de colocação de infraestruturas, os extensionistas também fazem avaliações e trabalham diretamente com os beneficiados para orientá-los quanto ao uso e gestão dos equipamentos, auxiliando também diretamente a Direção de Pecuária no terreno. Em 2016, reconhecia-se que era necessário atualizar o PRONER, direcionar recursos para suas atividades, inclusive por meio de parcerias internacionais. No caso do Brasil, havia interesse de São Tomé e Príncipe de ter um projeto congénere ao Mais Alimentos África para desenvolver a mecanização da agricultura familiar.

Outra marca que se pôde observar do desenvolvimento parcial do PRONER é o emprego da metodologia participativa para a extensão rural baseada na pedagogia de Paulo Freire, difundida pelos técnicos da Universidade Federal de Viçosa. Porém, a metodologia ainda não está completamente difundida e sua aplicação depende da formação do extensionista que vai ao terreno. Nesse tipo de metodologia aplica-se a

chamada “formação-ação”, na qual o saber local dos agricultores e suas formas de encontrar soluções são valorizadas na busca de soluções para problemas locais.

Outras experiências transmitidas pela cooperação brasileira foram a técnica de fabricação de composto orgânico para reduzir o uso de agrotóxicos e o aprimoramento de técnicas de *terrapiamento* (técnica de criação de socalcos) para produção em áreas declinadas. Ademais, estava a ser criado um sistema estatístico para registro de dados sobre a capacidade de produção da agricultura familiar, ainda em fase embrionária em 2016. O estímulo à formação de associações locais de agricultores também foi apontado como uma diretriz do Programa para que, entre outros benefícios, as comunidades possam usufruir da gestão compartilhada de infraestruturas.

O Projeto “Construção Institucional e Metodológica da Extensão Rural como Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar” teve como uma de suas atividades a execução de uma experiência piloto de compras da agricultura familiar para o abastecimento de algumas escolas. A experiência funcionou bem durante o período da cooperação, mas depois foi desativada.

O Projeto “Implantação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em São Tomé e Príncipe”, apoiado pelo PMA, em sua primeira fase tratou de capacitações em quatro escolas em serviços de gestão e organização de cantinas e iniciou as atividades ligadas à alimentação saudável, às hortas escolares e ao processo de regulamentação oficial do PNAE. Os documentos mais antigos ligados à cooperação em alimentação encontrados nos arquivos da ABC datam de 2007 e os mais recentes, recebidos do FNDE via SIC, tinham data de 2016 sendo esse o projeto de parceria com a FAO.

Depois da independência, São Tomé teve como objetivo universalizar o seu sistema de educação¹⁶³. Cerca de 80% da população São-tomense era analfabeta em 1975. Com o apoio do pedagogo brasileiro Paulo Freire, foi implantada, em 1976, uma campanha nacional de alfabetização. Aquela campanha pode ser considerada como um marco inicial na cooperação educacional entre os dois países. Essa temática aparece em um projeto posterior da cooperação brasileira chamado “Alfabetização Solidária” (2009-2011).

A cooperação brasileira, assim como com os outros PALOP, estende-se ao nível superior e à gestão da educação, com destaque para a alimentação escolar. Segundo Eugênio Pacelli (2011), um dos responsáveis pela cooperação em extensão rural, um

¹⁶³ Lei de Base do Sistema Educativo (Lei nº 2/2003).

elemento que conta a favor da cooperação brasileira é que muitos dos profissionais de extensão São-tomenses estudaram no Brasil e reconhecem as instituições brasileiras como referências no setor¹⁶⁴.

Em 2009, em audiência com o então Ministro da Educação, Fernando Haddad, com o Chanceler Carlos Tiny e Primeiro-ministro Joaquim Rafael Branco, as autoridades São-tomenses demandaram do Brasil apoio para a formação de professores do ensino básico e médio, gestão escolar, ensino técnico e superior, inovação das práticas agrícolas, incluindo a formação de agrônomos e veterinários (MEC, 2009). Essa observação remete, mais uma vez, ao conceito de rede de transferência de políticas, posto que a formação de agentes públicos em contato com determinadas ideias influencia a ação destes.

Os primeiros projetos de cooperação em alimentação escolar foram marcados pela colaboração entre o FNDE, a ABC, o PMA, a Universidade Federal da Bahia (UFBA) e o Ministério da Educação, Cultura e Ciência de São Tomé e Príncipe ¹⁶⁵. Geralmente, os projetos são compostos por missões e por um ou dois consultores que residem no país por um período de um ou dois anos. No caso São-tomense, a consultora nutricionista responsável, após um período de dois anos como coordenadora do projeto, foi contratada para ser Analista da Cooperação na Embaixada Brasileira em São Tomé para acompanhar todos os projetos e passou a residir no país por um período extenso. Esse fato foi avaliado como um desenvolvimento positivo que nem sempre se consegue na cooperação brasileira, na medida em que a longa permanência de um ator da cooperação em uma localidade foi capaz de favorecer a criação de laços de confiança e de coordenação mais estreitos.

¹⁶⁴ Emater-MG realiza missão em São Tomé e Príncipe. <https://agrosoft.org.br/2009/10/06/emater-mg-ajuda-na-implantacao-de-assistencia-tecnica-rural-na-africa/> (Consultado em 19/04/2016).

¹⁶⁵ Registros sobre o financiamento desta fase do projeto nos arquivos da ABC mostram que os custos das atividades foram financiados por três instâncias da administração brasileira: recursos geridos pela ABC no projeto BRA/04/044, pela UFBA e pelo FNDE. Do mesmo modo, houve colaboração financeira por parte do Governo de São Tomé e Príncipe. O PMA sempre fez parte da articulação dos projetos e houve recursos geridos por esta Agência por meio do Fundo Fiduciário. A UFBA foi incluída após uma revisão da Fase II do Projeto inicial para integrar novas atividades e recursos financeiros. A Universidade Federal da Bahia realizou, entre 14 de Outubro e 04 de Novembro de 2011, missão para fazer diagnóstico nutricional de alunos das escolas-piloto com o objetivo de capacitar técnicos e nutricionistas para realizar diagnóstico nutricional. Nesse período, foram avaliadas 1673 crianças. Houve ainda pesquisas com recurso a grupos focais e entrevistas sobre o perfil da alimentação escolar e implementação de ações ligadas às hortas escolares. A missão recolheu os dados de quatro escolas, três em São Tomé e uma no Príncipe. O resultado do diagnóstico nutricional revelou que a existência de percentuais expressivos de escolares com magreza, risco para o desenvolvimento de magreza, comprometimento do tecido adiposo e muscular, altura abaixo da recomendada, alimentação inadequada qualitativa e quantitativamente, e presença de anemia (UFBA, 2011: 44).

A primeira fase do projeto esteve ligada ao reconhecimento do território, focando-se em práticas mais direcionadas à gestão, à nutrição, e à organização das cantinas¹⁶⁶. A segunda fase, foi marcada pela continuidade das ações do projeto anterior e por uma tentativa de expandir as compras da agricultura familiar, as quais se beneficiaram de apoio financeiro da cooperação humanitária brasileira para a compra dos produtos. Naquela época, além da compra de produtos agrícolas, uma ONG trabalhava a confecção de farinha com produtos locais – matabala e fruta-pão – produtos aproveitados para testar a produção de bolos, papas e outras receitas. Todavia, com o fim da verba da assistência humanitária, esse sistema deixou de funcionar.

O foco da ação da EMATER-MG nesse projeto foi capacitar os agricultores em termos de associativismo. Nesse caso, a realização das compras da agricultura familiar só foi possível porque houve uma movimentação na Embaixada para que os recursos da assistência humanitária – que seriam destinados à compra de arroz e feijão – fossem redirecionados para a compra de produtos locais.

Assim, houve uma articulação das escolas com as associações capacitadas pela EMATER-MG para a compra de produtos. Esse momento é reconhecido pelos envolvidos como de considerável êxito de um projeto *ah doc*. Como a cooperação brasileira não é financeira, só a compra de alimentos direcionada à assistência humanitária tem a prerrogativa de fornecer dinheiro¹⁶⁷. Em termos gerais, as contribuições financeiras são repassadas a fundos internacionais geridos pelas agências da ONU, como o PNUD, a FAO e o PMA, o que, por vezes, causa falta de flexibilidade das ações por falta de recursos financeiros diretos.

As compras foram iniciadas em quatro escolas, as que os diretores estavam mais preparados para aquele tipo de gestão, até serem alcançadas 16 escolas com a compra semanal de produtos frescos entregues pelos agricultores nas escolas. Os cardápios eram elaborados de acordo com a produção local. Por isso, mesmo sendo um país de pequena dimensão, havia diferenças nos produtos ofertados nas escolas. Nesse período, foi montada uma estrutura-piloto da logística de oferta, demanda e de controle social pelos

¹⁶⁶ Em relatórios e planos de atividades estavam previstas ações como aquisição de pratos e talheres para as cantinas e batas e toucas para as cantineiras, além de reformas no espaço físico das cantinas.

¹⁶⁷ A respeito da necessidade de driblar formalidades e limitações da cooperação brasileira, o livro *Moçambique, o Brasil é aqui* de Amanda Rossi (2015) apresenta um trabalho de investigação jornalística sobre a cooperação Brasileira em Moçambique. NO livro há um capítulo intitulado “Cooperação com Jeitinho”, no qual a autora demonstra como as restrições legislativas e orçamentárias são dribladas por meio de acordos informais e ações criativas.

país para que o sistema perdurasse. Naquele momento, foram evidenciados pontos fortes e fracos desse modelo. Todavia, essa prática perdurou por pouco mais de um ano, até o fim da verba da assistência humanitária.

Essa fase também foi marcada pelo aperfeiçoamento da gestão, pela elaboração de cardápios com produtos locais e receitas criativas pelas cozinheiras a partir desses produtos. O contexto do Programa de Alimentação na época era de total vínculo ao PMA, em que o governo financiava apenas o pagamento de recursos humanos. A alimentação era toda importada e tinha como base arroz e feijão, óleo e sal, produtos que haviam modificado os hábitos alimentares das crianças. Ademais, a importação de produtos é um fator que aumenta o custo do Programa.

De acordo com relatório da missão realizada pela UFBA, em 2011, incluir os produtos locais no cardápio não era fácil porque eles podiam chegar a ter preços elevados e porque a aquisição teria que ser gerida pela própria escola. Naquela época, os pais faziam contribuições para complementar as refeições, as quais não eram suficientes para aumentar a variedade do cardápio. Naquele contexto, usar os produtos vindo do PMA era mais fácil e os gestores das cantinas e diretores eram responsáveis pela elaboração do cardápio (UFBA, 2011: 33).

Cabe ressaltar que uma das principais contribuições da segunda fase do projeto foi a elaboração da Lei que estrutura o Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar, a qual marca a transição¹⁶⁸ para que o PMA, com atuação no país desde 1976, transfira a responsabilidade da alimentação escolar ao Estado. A elaboração da Lei foi concluída em 2010 e publicada em Diário Oficial em 2012 (Lei nº 4 de 2012). Esse processo contou com a participação de vários Ministérios e também de entidades da sociedade civil, o que demandou um enorme esforço de articulação política da cooperação brasileira para reunir diferentes atores. Assim como nos outros processos de construção legislativa, o Brasil lançou uma base direcionada ao DHAA e à intersetorialidade.

As mudanças de governo foram frequentes durante esse processo, o que causou atrasos consecutivos devido à mudança de Ministros e de técnicos. Nesse cenário, o apoio do PMA foi fundamental para exercer pressão de modo que a Lei não tivesse a tramitação estagnada. O processo de familiarizar os atores com conceitos ligados ao DHAA e a aplicação destes às políticas públicas também demandou tempo.

¹⁶⁸ Foi delimitado um período de transição, entre 2012 e 2015, em que São Tomé e Príncipe assumiria gradativamente a alimentação nas escolas. Esse período acabou por dilatar-se. Porém, com uma atuação bem mais restrita do PMA.

De forma geral, foi ressaltado que houve considerável investimento da formação oferecida para a equipe São-tomense no aprofundamento de conceitos ligados ao DHAA. Em termos de gestão e legislação, áreas que tendem a avançar lentamente, a cooperação brasileira enfatizou a formação em gestão de programas. Nesse processo, além dos atores localizados da cooperação, havia interação de missões de técnicos são-tomenses no Brasil e brasileiros em São Tomé e Príncipe. Um desses momentos de interação foi durante o *Global Child Nutrition Forum*. Entretanto, além da formação, em alguma medida, a negociação também teve papel fundamental para a constituição da Lei do PNASE tal qual ela foi publicada.

Havia a ideia inicial de prover a alimentação escolar apenas para as crianças mais carenciadas. No entanto, a influência dos atores da cooperação incentivou a decisão do governo de definir na Lei o atendimento universal. A aprovação da universalidade do Programa, segundo relatos, marca a passagem de uma visão de assistência carencial para o reconhecimento de um Direito. Alguns fatores foram identificados como favoráveis a essa transição, como a realização de um seminário do CONSEA com a participação da sociedade civil e de representantes do governo para o enriquecimento da discussão; o fato da cooperação brasileira naquela época ser extensa e respeitada (o que conferia ao país influência política); a referência do êxito da experiência brasileira e a maior semelhança em comparação com os países do Norte.

A Lei nº 4/2012 que estabelece o Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar adstrito ao Ministério da Educação indica que o Programa foi desenhado para atender alunos desde o pré-escolar ao ensino básico com uma refeição quente por dia. O Programa tem como princípios o desenvolvimento sustentável, o respeito pelos hábitos alimentares locais e pelas práticas tradicionais, assim como pelas preferências alimentares saudáveis e o atendimento de necessidades alimentares específicas.

A implementação oficialmente está sob responsabilidade de organismos centrais, regionais e locais, por meio das Câmaras Distritais, em conjunto com a sociedade civil, a qual tem assento nos Conselhos Distritais de Fiscalização e nas Comissões Escolares de Gestão. A participação social se dá por meio desses dois órgãos: nos Conselhos Distritais, por um membro de associação local e por um membro de associação de pais, e nas Comissões Escolares de Gestão, por um membro da associação de pais. Nesse sistema, as Comissões devem trabalhar em conjunto com os professores, diretores, cantineiras e gestores na gestão de fundos repassados para a escola, assim como para a angariação de financiamentos adicionais de patrocínio e apadrinhamento para a realização das compras.

Os Conselhos Distritais têm função nomeadamente fiscalizadora. Ou seja, o Programa pretende funcionar de forma descentralizada. A descentralização é fundamental em São Tomé e Príncipe, pois, apesar de ser um país pequeno, as vias de transporte não são bem estruturadas, o que alarga o tempo de deslocação e os recursos necessários para essa finalidade. Até 2017, os Conselhos Distritais ainda não tinham sido implementados plenamente e o reforço da criação desses órgãos estava na agenda das discussões promovidas pela atividade do projeto de cooperação vigente. A participação dos pais nas Comissões de Gestão Escolar não foi efetivamente alcançada. De acordo com relatos, o nível de empoderamento dos cidadãos nesse sentido ainda não gerava mobilização suficiente, assim como a consciência de que a participação na organização da política pública de alimentação escolar é um direito e um dever não era clara.

Como não havia terreno tão propício para o desenvolvimento da participação dos pais e da comunidade na gestão dos primeiros anos do Programa e havia outras prioridades, essa questão ficou em segundo plano por um tempo. O que se pôde evidenciar da participação da sociedade civil efetivamente neste trabalho é que a REDSCSAN-STP vem atuando nos debates públicos sobre o PNASE, nomeadamente nas questões de compras públicas da agricultura familiar.

Quanto ao apoio ao desenvolvimento sustentável, a Lei especifica que ele se dará mediante a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, de preferência os produzidos e comercializados nos mercados locais, o restabelecimento de hortas escolares, água potável e saneamento (Art. 5º, 2.d). Uma das principais questões do processo de regulamentação dessa Lei é especificar um estatuto oficial para as compras da agricultura familiar, pois a referência aos mercados locais não define o papel da agricultura familiar nesse processo.

Dentre as várias entrevistas, apesar das dificuldades, o caso de São Tomé e de Moçambique foram destacados como os de maior avanço em termos de alimentação escolar na CPLP. Foi constatado, em 2016, que eram visíveis os avanços a longo prazo quando se tratava de aperfeiçoamento da administração das cantinas – escopo que abrange formação de cantineiras e de gestores nas áreas de higiene sanitária e gestão de estoques -. A prática das hortas escolares como instrumento pedagógico também foi um dos elementos que teve continuidade¹⁶⁹, sendo reforçado no projeto trilateral com a FAO.

¹⁶⁹ No Plano e Relatório de Atividades de 2011, registros encontrados nos arquivos da ABC sobre as hortas escolares, constava que entre Maio e Junho de 2011 foram realizadas formações, contratação de técnicos e compra de insumos para implantação das hortas escolares, assim como uma missão para desenvolver uma

Contudo, foi ressaltado que mesmo com uma aquisição de conhecimento estabelecida, havia dificuldade de colocar em prática algumas ações que dependiam de recursos específicos se estes não estivessem disponíveis.

Nesse sentido, foi mencionado que as cantineiras só teriam possibilidade de trabalhar as receitas desenvolvidas com os produtos locais, se tivessem acesso a esses produtos. Sem essa condição, o conhecimento poderia se perder ao longo do tempo. Em contrapartida, o aperfeiçoamento da gestão do Programa corria menos risco de dispersão, apesar das limitações de recursos, pois ainda estava em processo de aperfeiçoamento, inclusive com apoio internacional.

Um dos aspectos que mostram a evolução do Programa em termos administrativos foi a construção de um espaço e de uma equipe para lidar com o PNASE, na qual o interlocutor brasileiro teve uma interação profícua com os agentes técnicos e políticos locais. Apesar de esta ser uma condição ideal, como se verá no caso de Moçambique, nem sempre há abertura para aprofundar as relações entre técnicos e políticos. Nesse contexto, relatos destacam que foi alcançado um empoderamento da equipe do Programa em termos de decisão e posicionamento quanto ao alinhamento com as diretrizes ligadas ao DHAA e mesmo em termos de proatividade no âmbito da cooperação. Como marca da apropriação de conceitos difundidos pela cooperação, foi apontado pela coordenadora do Projeto “Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar na África”, em 2016, que a coordenação do PNASE já tinha uma visão intersectorial e dinâmica bem demarcada, o que propicia a busca de interação entre os diferentes atores.

Com o lançamento da Lei do PNASE, o país passou a assumir oficialmente a responsabilidade da alimentação escolar. Todavia, esse processo se deu de forma gradual, pois havia ainda aspectos a serem aperfeiçoados para uma transição efetiva e saída completa do PMA do país. Assim, houve um aumento gradual das escolas atendidas pelo governo, até se chegar à totalidade das escolas em 2014¹⁷⁰. Nesse processo de transição, em 2013, foi realizada uma avaliação do PMA para constatar a capacidade de gestão do Programa, na qual foram observadas as necessidades de continuidade de formação de

para a adaptação de textos técnicos para a linguagem teatral e montagem de espetáculo. Em 2013, foi realizado um curso denominado “Educação como eixo teórico e práticas pedagógicas para implementação do Projeto Educando com as Hortas Escolares em São Tomé e Príncipe”, com carga horária de 32 horas, para 90 professores São-tomenses. No documento constata-se que aquele já era o segundo seminário (no Plano de Atividades estavam previstos três seminários). Neste curso foram trabalhadas questões de educação e transformação social; novas tendências de estudos sobre currículos: o currículo como rede; educação ambiental, alimentar e gastronômica e desenvolvimento econômico e sustentabilidade.

¹⁷⁰ De acordo com Relatório do FNDE de 2015, havia 141 escolas na Ilha de São Tomé.

recursos humanos e de regulamentação da Lei, posto que esta era muito geral e com poucas indicações operacionais, tais como regulação das compras públicas, da definição das ementas, dos custos, etc.

A retirada do PMA, até 2016, ainda não se tinha dado completamente, pois a Agência da ONU ainda apoiava o governo em questões como logística e monitoramento e, até 2015, ainda ocorria doação de alimentos de forma reduzida. Em 2014, já no fim da segunda fase do projeto Brasil-PMA-São Tomé e Príncipe, depois de uma avaliação participativa para identificação de pontos fortes e fracos foram concretamente lançadas as bases para o novo projeto Brasil-FAO-São Tomé iniciado em 2015.

Em Agosto de 2014, ocorreu a missão de levantamento situacional, executado de forma conjunta por representantes do FNDE, da ABC e do Escritório Regional da FAO para a África. Naquela ocasião, foi realizado Workshop para a elaboração do projeto específico para São Tomé e Príncipe, com participação de mais de 40 representantes de diversas instituições governamentais, membros da comunidade internacional, da sociedade civil, professores e diretores de escolas envolvidos. Assim, os parceiros decidiram as prioridades orientadoras do projeto (Brasil-FAO-São Tomé: 2015).

Foi destacado que a metodologia participativa estava a ser uma marca da atuação cooperativa, a qual contemplava a consulta regular de diversos atores para a elaboração dos documentos em que a colaboração com a RESCSAN-STP foi enfatizada. No Projeto, consta como atribuição do governo São-tomense incentivar a participação da sociedade civil nos temas relacionados à nutrição escolar. Assim, foi decidido que os eixos a serem trabalhados no projeto seguinte seriam a operacionalização do Marco Legal, a introdução do conceito de alimentação e nutrição nas escolas por meio das hortas escolares e a comunicação, sensibilização e *advocacy* para o fortalecimento do Programa.

O principal produto desse Projeto¹⁷¹ está a ser a regulamentação da Lei, proposta complexa que demanda tempo e articulação política¹⁷². Até à conclusão deste trabalho,

¹⁷¹ O Brasil financiou, via FNDE, com o valor de USD 394,500 o Projeto São-tomense, um Projeto-País previsto no Acordado entre a FAO e o Governo do Brasil, no âmbito do "Programa Ejecutivo Entre la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la República Federativa del Brasil, baseado en el Programa Básico de Assistência Técnica entre la Republica Federativa del Brasil y las Naciones Unidas, sus Organismos Especializados y el Organismo Internacional de Energia Atómica, para implementar Iniciativas de Cooperação Técnica triangular en los campos de la seguridad alimentaria y nutricional y la reducción de la Pobreza, en beneficio de Países en desarrollo ", assinado pelo Diretor-Geral da FAO e o Diretor da ABC, em 28 de março de 2012.

¹⁷² Foram identificadas etapas para se alcançar o objetivo de regulamentação da Lei – Analisar os papéis e responsabilidades dos atores estratégicos e instituições envolvidas no processo; elaborar uma proposta de quadro legal com base na análise das partes interessadas e institucional; revisar e atualizar a proposta do

ainda não se tinha estabelecido uma regulamentação oficial para compras públicas, por exemplo. Todavia, algumas discussões foram acompanhadas, o que permite a observação do progresso e dificuldades da implantação desse sistema inspirado na legislação de compras públicas do Brasil.

Havia ainda dificuldade de descentralização da gestão do Programa que estava a ser trabalhada, assim como uma maior intersetorialidade, no caso a implementação dos Conselhos Distritais de Fiscalização. Na altura da pesquisa, ainda estava a ser estudada a regulamentação e operacionalização das atribuições desses Conselhos. Havia, ainda, perspectiva de apoio do departamento jurídico da FAO, que estava a elaborar Diretrizes Internacionais para Programas de Alimentação Escolar.

As mais recentes informações a respeito do PNASE, recolhidas em Julho de 2017, mostraram que a Lei de Base do Programa estava em processo de regulamentação e as discussões desse tema têm tratado da regulamentação da compra de produtos da agricultura familiar, do melhoramento da logística, da angariação de recursos e do melhoramento da participação social, de ações ligadas à nutrição e da criação de um Comitê Intersectorial de Pilotagem¹⁷³. Para tanto, estão a acontecer consultas regulares e encontros para discutir resultado de diagnósticos¹⁷⁴.

quadro legal por meio de um processo participativo e promover a adoção de um quadro legal, seguindo o processo de aprovação nacional e organização de uma oficina final de validação.

No que diz respeito à questão nutricional, as etapas são as seguintes: apoiar a aplicação de uma abordagem integrada da horta escolar com a educação Nutricional; planejar a implantação de horta escolares com subsídios das ferramentas da FAO e experiência do Brasil; identificar e / ou preparar materiais didáticos sobre educação nutricional tecnicamente adequados para professores e alunos; elaborar e implementar um programa de treinamento para merendeiras sobre nutrição, preparação de alimentos, higiene, etc; elaborar e implementar um programa de formação para funcionários da escola, incluindo merendeiras, comissões de alimentação e saúde escolar, sobre alimentação saudável, higiene e cuidados sanitários. Um terceiro produto do projeto era implementar uma estratégia de comunicação para a apropriação do PNASE e do conceito de nutrição escolar. Para tanto, pretendia-se disseminar o PNASE e conceitos básicos da nutrição escolar através de meios de comunicação locais; promover o intercâmbio de conhecimentos sobre Nutrição e sobre o PNASE, no contexto da escola entre as comunidades escolares, técnicos e partes interessadas (Brasil-FAO-São Tomé e Príncipe: 2015: 13).

¹⁷³ O ponto relativo ao Comitê de Pilotagem não foi previsto na Lei, mas através de um Despacho Conjunto dos Ministérios de Educação, Agricultura, Finanças e Saúde, publicado em Agosto de 2014. A proposta técnica apresentada nesse informe, no que refere ao Comitê, visa a uma revisão do seu caráter e da sua estrutura.

¹⁷⁴ Os principais documentos que expunham resultados de processos participativos, diagnósticos ou *workshops* foram o Informe Técnico: Propostas para Regulamentação da Lei 4/2012; Lei de Criação do PNASE, São Tomé e Príncipe Novembro de 2015, que dá resultados de pesquisas e consultas produzidas entre Setembro e Novembro de 2015; Plano de Ação do PNASE 2006-2009, e relatos dos encontros de 2017.

Como visto, a Lei menciona em seu Art. 5º.2.d o apoio ao desenvolvimento sustentável pela aquisição de produtos nos mercados locais. De acordo com a legislação, na aquisição de legumes, outros vegetais, raízes e tubérculos, devem ser priorizados os produtos locais e adquiridos nos principais mercados distritais, sem especificação da agricultura familiar nesse processo. Por isso, estão a ser elaborados parâmetros para que os agricultores familiares tenham, de fato, acesso a esse mercado.

Apesar das limitações apresentadas, a observação da composição dos cardápios de 2014 e 2015 mostra a mudança de uma cesta básica composta de produtos importados para uma crescente introdução de produtos locais com notável aumento da frequência de hortaliças, frutos, raízes, tubérculos e peixe, provenientes da agricultura familiar (Brasil-FAO-São Tomé e Príncipe, 2015: 7). Segundo consultor entrevistado em 2017, a descentralização de recursos do PNASE para as escolas facilitou a diversificação dos cardápios e com poucos recursos se tem conseguido comprar uma considerável variedade de produtos¹⁷⁵. A incorporação de produtos locais no cardápio do PNASE estimulou a compra de produtos nos mercados locais/distritais como orienta a Lei nº 4 de 2012. Antes, as compras ficavam concentradas nos grandes mercados de São Tomé, o que aumentava os custos com transporte.

A respeito das dificuldades encontradas pelos agricultores familiares para venderem produtos ao PNASE, o Coordenador local do “Projeto Descentralizado de Segurança Alimentar” e membro atuante da RESCSAN-STP ressaltou que, por depender do orçamento geral do Estado, o Programa não tem condições de pagar pelos produtos assim que eles são recolhidos e os trabalhadores descapitalizados não têm incentivos para esperar o pagamento. Por isso, a demanda da Rede é que o PNASE tenha um estatuto próprio que permita transações simplificadas. O PNASE compra a totalidade dos produtos no mercado “normal”, sem beneficiar diretamente os agricultores que mais necessitam, conforme se prevê na promoção de uma política social¹⁷⁶.

O “Projeto Descentralizado de Segurança Alimentar” teve duas fases. Entre 2009 e 2011 apoiou diretamente organizações de agricultores para a produção hortícola por

¹⁷⁵ No estudo concluído em 2017 não foi possível medir a quantidade que representa o volume de recursos descentralizados em termos de produto. Mas era possível constatar a existência da variedade da oferta.

¹⁷⁶ “Queremos retomar a nossa dieta alimentar, com base nos produtos que produzimos localmente, para assegurarmos a nossa soberania alimentar e não termos que depender dos outros”. <http://www.imvf.org/index.php?noticia=1664&tag=Queremos-retomar-a-nossa-dieta-alimentar-com-base-nos-produtos-que-produzimos-localmente-para-asseguramos-a-nossa-soberania-alimentar-e-nao-termos-que-depender-dos-outros> (Consultado em 3/07/2017).

meio da doação de insumos, inclusive com pequenas máquinas de agro-processamento. O Projeto também contemplou a criação de uma fábrica semi-industrial para processar a mandioca, a qual está a ser gerida com o apoio do Instituto Marquês de Valle-Flôr com o acompanhamento da RESCSAN-STP.

A fase II do Projeto, (2012 – 2015) teve como eixos principais a dinamização da cadeia produtiva da mandioca com o intuito de obter matéria-prima suficiente para abastecer a fábrica de Margarida Manuel e o fornecimento de produtos para o PNASE. Ao observar esse Projeto, sublinha-se como os locais ainda são dependentes de agentes externos em termos de extensão rural, um aspecto que a cooperação brasileira não deu continuidade e nem teria recursos para apoiar como apoiou a União Europeia.

Além do mencionado Projeto, é possível identificar que outras ONGs estavam a trabalhar a mesma questão, algumas com o financiamento da União Europeia¹⁷⁷, fato que demonstra que a agenda das compras públicas da agricultura familiar já estava colocada, de modo que os parceiros da cooperação pudessem apoiar ações nesse sentido. Além disso, os atores nacionais já estavam a reivindicar, no período da regulamentação do PNASE, que o governo promovesse ações intersectoriais ligando a extensão rural à alimentação escolar (Brasil-FAO-São Tomé e Príncipe, 2015: 4).

Como resultado das consultas realizadas em 2015, as quais foram acompanhadas da realização de um diagnóstico atualizado, os atores envolvidos registraram sugestões, recomendações e orientações sobre como melhorar o Programa. Esse material serviu como base para propostas técnicas compiladas pelo FNDE.

No que concerne à governação do Programa, foi proposto que o Comitê Intersetorial de Pilotagem previsto em um Despacho Conjunto dos Ministérios de Educação, Agricultura, Finanças e Saúde – publicado em Agosto de 2014 - pudesse ter a sua estrutura e o seu carácter revisto para incluir representantes de mais áreas e a atuação

¹⁷⁷. Além dos atores governamentais do Ministério responsável pela Educação, da Saúde e da Agricultura, participaram das discussões as associações de agricultores e pescadores. Vale ressaltar que havia uma gama de ONGs trabalhando na área, algumas com financiamento da União Europeia para a questão das compras públicas da agricultura familiar. A Helpe trabalhou com hortas escolares e nutrição escolar; a Alisei (PIPAGA) lidou com a aquisição de produtos de agricultura familiar e *advocacy*; a MARAPA/CETMAR. PROFOPESCAS também agiu na aquisição de produtos de agricultura familiar, financiamento de equipamentos de conservação de produtos e financiamento para compra direta de produtos da pesca em 4 escolas (cofinanciado pelo PAM) e *advocacy*; a Quá Têla esteve envolvida na aquisição de produtos de agricultura familiar (farinhas locais); a ADAPPA-FONG (PDSAII) na aquisição de produtos de agricultura familiar (produtos hortícolas e farinhas locais) e na construção dos polos de distribuição distritais (FNDE: 2015, 4).

da sociedade civil obrigatória, sem que essa seja decidida pelo Presidente¹⁷⁸. A intenção é que os Conselhos Distritais de Fiscalização, a serem criados, trabalhem em conjunto com o Comitê de Pilotagem. Como tentativa de descentralizar a fiscalização, o PNASE incorporou na sua estrutura a figura dos gestores de Pólo e dos Pontos Focais Distritais, o que não equivale à previsão legal dos Conselhos de Fiscalização.

Apesar do aumento crescente do orçamento do Programa entre 2012 e 2015, os recursos estatais ainda são insuficientes. Foi constatado que o custo orçamentário da ementa definida para o ano de 2015/2016 foi estimado em torno de € 500.000, porém o Orçamento do Estado cobria aproximadamente 30% do valor estimado. Além dos recursos estatais, o PNASE é suportado por uma taxa de 90.000 Dobras por ano para a alimentação escolar, dos quais 15% ficam para a escola e 85% são creditados na conta do PNASE. Essa taxa de matrícula cobre cerca de 31% do custo global da compra de produtos (Brasil-FAO-São Tomé e Príncipe, 2015: 7).

Por se tratar de uma taxa complementar, sua arrecadação é variável. Ademais, por ser a educação pública gratuita no país e porque mesmo essas taxas adicionais ao orçamento do Estado não cobrem todas as despesas do Programa, foram colocadas propostas para a avaliação da viabilidade de mecanismos de financiamento complementar, por exemplo, pela criação de sobretaxas de produtos importados considerados prejudiciais à saúde como bebidas alcoólicas e não alcoólicas, tabaco e alimentos de baixo valor nutricional¹⁷⁹. Foi colocado, ainda, que era necessário um estudo sobre os custos de diferentes modelos de alimentação escolar, como os baseados em produtos provenientes da agricultura familiar, das importações, centralizados, descentralizados e com participação comunitária.

A proposta de nutrição visa incorporar aspectos nutricionais de forma mais efetiva e regulamentada ao currículo escolar com a utilização das hortas. Em consonância com os projetos anteriores, foi reconhecido que algumas escolas deram continuidade ao sistema das hortas iniciadas com o projeto-piloto. Entretanto, como não havia uma

¹⁷⁸De acordo com o Despacho, o Comitê é composto 08 representações ministeriais e a representação de ONGs e outros parceiros de desenvolvimento pode ocorrer de forma opcional, a critério do Presidente.

¹⁷⁹ Outras propostas de financiamento complementar incluíam a criação de taxas para emissão de bilhetes aéreos; locação de uma percentagem da arrecadação das multas aplicadas à exploração ilegal da madeira; inclusão do apoio ao Programa de Alimentação e Saúde Escolar na percentagem, que as empresas de capital externo dedicam à responsabilidade social. As propostas técnicas serão alvo de estudos detalhados para que se conheça efetivamente o impacto de cada uma (Brasil-FAO-São Tomé, 2015: 8).

regulamentação, nem avaliação sistemática dessa prática, a aplicação ficou a cargo de professores e diretores, exclusivamente.

A consolidação das aquisições de produtos provenientes da agricultura familiar visa normalizar os processos através de linhas orientadoras para seleção de produtores, fixação de preços e concretização de contratos, promovendo um modelo de alimentação escolar baseado nas capacidades produtivas dos pais. Para que o sistema de compras públicas funcione, é imprescindível que os setores agrícola e pesqueiro passem por uma estruturação produtiva, a qual requer atuação interministerial. Nesse contexto, de acordo com os relatórios do FNDE, o Ministério da Agricultura está a buscar coordenação com o Ministério da Educação.

Os primeiros passos estão a ser dados para elaboração de um cadastro dos produtores e identificação das produções por distrito, comunidade, produtor e tipo de cultura. A ausência desse cadastro tem sido um fator limitante. Além disso, foi criada no Ministério da Agricultura uma comissão *ad hoc* para acompanhar as atividades de alimentação escolar formada pelos Diretores da Agricultura, do Planejamento e do Desenvolvimento Rural (FNDE, 2015: 10).

De acordo com produtores e representantes de ONGs, a coordenação interministerial é praticamente inexistente e os procedimentos de aquisição ainda não estão consolidados, sendo, ainda os longos trâmites burocráticos um fator que dificulta os pagamentos. Assim, foram identificadas como necessidades a serem observadas para normatização das compras o mapeamento de produtores, a clarificação de critérios de elegibilidade, a formalização de contratos, definição de preços e o estabelecimento de normas de pagamentos (Brasil-FAO-São Tomé e Príncipe; 2015: 13). No âmbito desse Projeto foi elaborado um Plano Estratégico para operacionalizar a implementação de objetivos, também baseado em uma metodologia participativa¹⁸⁰.

O estudo preparado no âmbito do projeto concluído em 2017 constatou que São Tomé desconhece o que produz e quanto produz. O Instituto Nacional de Estatística colaborou positivamente no levantamento de dados e tem recursos humanos qualificados para dar prosseguimento aos trabalhos. Foi destacado pelo consultor que conduziu o trabalho que há grande potencial para a promoção da intersectorialidade, mas para que a

¹⁸⁰ Para se ter uma ideia da dimensão da abrangência da consulta, participaram do evento a coordenação nacional do PNASE, a equipa de coordenação técnica, um representante do Ministério da Agricultura e o coordenador da Rede da Sociedade Civil de Segurança Alimentar e Nutricional (RECSAN-STP). Por último, a auxiliar administrativo do PNASE deu apoio para a realização do ateliê, totalizando 8 participantes.

interação entre setores seja real, são necessários métodos e sobretudo espaços que gerem oportunidade para que sejam fomentadas ações interdisciplinares não só entre governo e sociedade civil, mas também dentro do próprio governo.

Entre as recomendações do estudo estão a realização de um censo agropecuário e, a partir das informações e metodologias trabalhadas, a construção de um sistema de informação agrícola. Ademais, foi recomendado que os instrumentos construídos conjuntamente no estudo sejam uma ferramenta para acompanhamento/monitoramento do PNASE e que para isso seja constituído um fórum a partir das organizações que trabalharam nesse levantamento para continuar o trabalho de apoio às decisões daquilo que deve a cada mês compor o cardápio em função do conhecimento de realidade local, com avaliação de preço, disponibilidade e atendimento aos padrões nutricionais.

Outro elemento de recomendação foi o maior protagonismo por parte do Ministério da Agricultura para o fomento à produção, fundamentalmente para dar acesso a meios de produção, sobretudo à terra. Nesse escopo, mostrou-se necessário que o governo institucionalize uma relação intersectorial aglutinando saúde, educação, agricultura e assistência social de forma mais efetiva.

Nesse contexto, em que o PMA estava a preparar a saída do país, informações de 2017 revelaram que em oposição à retirada, foi instituída formalmente uma representação em São Tomé e que o PMA continuou com capacitações de recursos humanos, principalmente para controle de estoque, o qual, porém, apresentou-se débil quanto ao registro de alimentos locais consumidos. Naquela época, entrevistados demonstravam preocupação sobre o risco de duplicação de atividades e diagnósticos devido à falta de coordenação entre a FAO e o PMA.

De acordo com relatório de 2015 do Projeto trilateral, foi suscitada a avaliação de custos de diferentes formas de gestão da alimentação escolar e, em 2017, estavam em apreciação discussões sobre a terceirização da alimentação escolar. Essas discussões, ainda não bem divulgadas, indicavam incertezas quanto ao fortalecimento e a continuidade da proposta de descentralização construída ao longo dos anos de cooperação.

5.3 - Moçambique - contexto nacional e governança da SAN

País localizado no Sudeste da África e banhado pelo Oceano Índico, Moçambique é um território de antiga ocupação de povos Banto e rota comercial de suaílis e árabes que esteve sob o domínio português entre 1505 e 1975. O país tem cerca de 25 milhões de habitantes e o Português é a Língua Oficial. Porém, esta é geralmente a segunda língua de parte da população que tem como línguas maternas as suas línguas nativas, como o Macua, o Tsonga e o Sena. Até a independência, Moçambique atravessou uma longa guerra colonial (1964 a 1974) e a junção de divergências políticas internas com as conjunturas nacional e internacional constituíram o cenário para a eclosão de uma guerra civil que durou dezasseis anos (1977-1992).

Durante o período colonial, predominava no território o sistema de produção de bens agrícolas para a exportação, Depois da independência, foi priorizada a produção de culturas alimentares com base na coletivização da propriedade fundiária, em contraste com as culturas de exportação produzidas pelas empresas coloniais. Como aspecto central para a economia moçambicana, a agricultura aparece na Constituição de 1975 como a base do desenvolvimento nacional. Assim, consta na Carta Constitucional do país que o Estado apoia a agricultura familiar e encoraja a organização coletiva de produtores. (Moçambique, 1975).

No entanto, a coletivização não foi conduzida de maneira harmoniosa com os sistemas produtivos e com a diversidade de tradições existentes no território nacional. Ademais, como marca dos danos deixados pela guerra, foram destruídos cerca de 2/3 dos sistemas de irrigação e houve decréscimo da produção alimentar. O contexto de guerra causou um grande déficit orçamental e dívida externa (Brück, 1998: 1026).

Na época da guerra, a segurança alimentar e nutricional já estava presente em Programas de Governo de forma transversal a questões de assistência social, saúde e educação. Contudo, predominou durante o governo socialista a visão de segurança alimentar focada na produção de alimentos, a qual teve como marca também a introdução de ideias embrionárias ligadas à soberania alimentar (Vunjanhe e Adriano, 2015: 14). Essas ideias marcaram a atuação da União Nacional dos Camponeses (UNAC), principal esfera de mobilização ligada à sociedade civil no país atualmente. Até 1985, a partir de uma economia planificada, o foco da produção agrícola foi a autossuficiência, enquanto, entre 1985 e 1995, após a derrocada do Socialismo, foram implementadas reformas

estruturais liberalizantes que trouxeram de volta a produção de *commodities* para exportação.

As questões de SAN estiveram presentes em programas e planos setoriais desde o período pós-independência, os quais desenvolveram-se de uma perspectiva emergencial até uma abordagem pautada no DHAA no início dos anos de 2000. Apesar do aumento da produção de alimentos nos últimos anos, a desnutrição crônica ainda é um dos maiores problemas do país. Até 2016, Moçambique paradoxalmente reduziu a percentagem da população em insegurança alimentar para 24%, mas estagnou a redução da desnutrição crônica que, segundo dados de 2013-2016, diminuiu apenas de 44% para 43%.

Marcado por um clima húmido e tropical, influenciado pelo regime de monções do Índico e pela corrente quente do canal de Moçambique, o país tem uma estação seca, de Maio a Setembro, e outra chuvosa, entre Outubro e Abril. Essa condição climática tem causado, ao longo do tempo, situações emergências ora de seca, ora de cheia, fazendo com que fossem criados, no período pós-independência, órgãos contra calamidades¹⁸¹. O caráter emergencial foi uma marca da atuação voltada à SAN no período da guerra. Assim, a Primeira Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional, produzida em 1998, ainda carregava marcas da mentalidade emergencial. Naquela época, o Estado tinha como função a coordenação e a mobilização da assistência humanitária internacional, com destaque para a assistência dos Estados Unidos e agências da ONU, nomeadamente PMA e FAO.

Em 1995, com o lançamento da Resolução nº 11/95, de 31 de Outubro, que aprova a Política Agrária e as respectivas Estratégias de Implementação, uma visão mais estruturada e holística da segurança alimentar é colocada. Volta ao debate político temas como a autossuficiência, a redução da pobreza, a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável com a revalorização de culturas alimentares, como milho, arroz, açúcar, feijão, amendoim, mapira, mandioca, mexoeira e citrinos. Em termos de culturas de rendimento, o documento prioriza as culturas tradicionais, como algodão, copra, chá e a castanha de caju. No documento, é reconhecida a coexistência de um setor familiar e outro empresarial na agricultura do país e que a agricultura familiar precisava de apoio do Estado para superar dificuldades produtivas, demonstrando preocupação em lidar com problemas de insegurança alimentar de forma estruturada (Vunante e Adriano, 2015: 24).

¹⁸¹ Foi constituído, em 1980, o Conselho Coordenador de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais e em seguida o Departamento de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais.

Nas estimativas de 2015, publicadas em 2016, Moçambique ainda estava entre os oito países com menor IDH do mundo, com a 181ª posição e com pontuação de 0,418. Apesar do ainda baixo IDH, a pontuação recente expressa progresso em relação à pontuação de 0,310, em 1990, e de 0,322, em 2000. Dados de 2011 apontavam que a desnutrição aparecia como um grave problema, com 43% das crianças de até 5 anos afetadas por desnutrição crônica, com concentração principalmente nas Províncias de Nampula e Cabo Delgado, ao Norte do país (SCN, 2013: 7).

Na conjuntura do Pós-Guerra Fria, assim como os outros PALOP, Moçambique teve os seus *PRSP*: os Planos de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA I - 2001-2005 e PARPA II - 2006-2009). O PARPA I ressalta o papel do Secretariado Técnico de Segurança Alimentar (SETSAN), como entidade responsável pela coordenação multissetorial no âmbito nacional e provincial das ações ligadas à redução da vulnerabilidade à insegurança alimentar crônica.

O PARPA II traz a perspectiva do DHAA, por isso aborda com maior profundidade assuntos transversais à SAN, tais quais o desenvolvimento rural, a saúde e as calamidades. Nesse documento já se passa a mencionar os aspectos nutricionais da segurança alimentar, assim como as vias de acesso à renda para a obtenção de alimentos. Constam nos documentos os objetivos de reduzir a desnutrição crônica e aguda e que para tanto era necessário uma atuação multissetorial e interinstitucional. A perspectiva colocada nesse documento estabelece a clara relação entre pobreza e insegurança alimentar e teve como contexto as ações internacionais ligadas aos ODM (Moçambique, 2006).

Após avanços na superação da pobreza absoluta, foi lançado o Plano de Acção de Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014. A meta desse Plano era reduzir o índice de incidência da pobreza dos 54.7%, em 2010, para 42%, em 2014. Para tanto, foram apresentadas intenções para conciliar crescimento econômico com distribuição de renda, nomeadamente por meio de geração de empregos. Todavia, fica aparente que o crescimento econômico não conseguiu vencer as barreiras estruturais para a redução da pobreza, o que levou a uma estagnação da redução da pobreza desde 2010 e à constatação de que as abordagens utilizadas não foram elaboradas e aplicadas de forma adequadas às condições do país (Vunjanhe e Adriano, 2015: 41)

Em termos de produção agrícola e desenvolvimento rural, destacam-se duas estratégias: A Estratégia de Desenvolvimento Rural (2007) e a Estratégia da Revolução Verde elaborada no contexto da crise mundial de alimentos de 2007/2008. A primeira

busca dar uma visão multidimensional ao desenvolvimento rural com vistas a elevar o IDH nas áreas rurais. A segunda, cujo componente principal é o aumento da produtividade, apensar de destacar a importância dos pequenos produtores em seu discurso formal, logo foi identificada pelo movimento campesino como um instrumento do agronegócio - inclusive de biocombustíveis como a *atropa*¹⁸² - que não contemplava as demandas dos pequenos produtores¹⁸³.

A tensão entre agricultura familiar e agronegócio fez-se sentir, inclusive, no desenvolvimento da cooperação brasileira em Moçambique. Conforme visto, a fragmentação da atividade cooperativa do Brasil faz com que diversos atores empreendessem projetos ligados aos interesses de suas instituições. Se por um lado, os projetos ligados à alimentação escolar e o PAA África advogam o apoio à agricultura familiar, o ProSavana, projeto trilateral composto por Brasil, Moçambique e Japão, causou diversos conflitos e levantou questões sobre o envolvimento da sociedade civil nos projetos de cooperação.

Oficialmente intitulado como Projeto de Melhoria da Capacidade de Pesquisa e de Transferência de Tecnologia para o Desenvolvimento da Agricultura no Corredor de Nacala, o ProSavana tem como objetivo aumentar a produção agrícola nessa região a partir da adaptação de conhecimentos produzidos pela EMBRAPA para o cerrado brasileiro ao contexto moçambicano. O ProSavana é um projeto de longo prazo e devido a vários conflitos, apenas a primeira fase desse projeto foi concluída, ou seja, a fase relativa a questões de pesquisa conduzidas pela EMBRAPA, em conjunto com o Instituto de Investigação Agrária de Moçambique¹⁸⁴.

¹⁸² Um gênero botânico pertencente à família da mamona.

¹⁸³ Em termos de agricultura, foram lançados planos mais recentes para atender às demandas propostas. O Plano de Acção para a Produção de Alimentos (PAPA) 2008 – 2011 aparece como complemento à Estratégia da Revolução Verde, o Plano Nacional de Investimento do Sector Agrário (PNISA) 2013-2017, e o Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário 2011-2020, que tem como objetivo a harmonização de estratégias do setor agrário, sintetizando as estratégias de intervenção contidas na Estratégia da Revolução Verde, nas Prioridades do Sector Agrícola, na Estratégia de Investigação, no Programa Nacional de Extensão, na Estratégia de Reflorestamento, no Plano Nacional de Florestas, na Estratégia de Irrigação, no Plano de Acção para a Produção de Alimentos, Estratégia e Plano de Acção de Segurança Alimentar e Nutricional, e no Plano Estratégico da Pecuária, entre outras, (MINAG, 2011). Para ver um resumo dos objetivos e abordagens desses documentos ver Vunjanhe, Jeremias e Vicente Adriano. 2015. Segurança Alimentar e Nutricional em Moçambique: um longo caminho por trilhar. CERESAN. Textos para Discussão 6 Fevereiro – 2015.

¹⁸⁴ ProSavana. EMBRAPA. <https://www.embrapa.br/prosavana> (Consultado em 17/10/2015).

O projeto é voltado para a geração e transferência de tecnologia, planejamento do desenvolvimento e investimento público-privado na região, subdividindo-se em cinco componentes: I. Fortalecimento institucional e da infraestrutura dos Centros Zonais Nordeste e Noroeste do IIAM; II. Avaliação das

O Projeto tem causado críticas ao governo brasileiro, pois existem acusações de subimperialismo (Bugato e Berringer, 2012) e neocolonialismo contra o Brasil. Tais acusações baseiam-se nos argumentos de que o Projeto também serve como uma porta para o agronegócio brasileiro que faz-se às custas do esgotamento dos recursos naturais e do latifúndio, sendo este o modelo exportado pela cooperação.

O Projeto trilateral tem levantado polêmicas sobre a falta de transparência e de participação da sociedade civil, além das acusações de priorizar as grandes produções em desfavor dos pequenos agricultores (Avelhan, 2014; Clements; Fernandes, 2013)). Em fase avançada do Projeto, a empresa FGV-Agrogo conduziria o processo de produção no Corredor de Nacala. Entretanto, o vazamento de uma Versão Zero do Plano Diretor do Projeto com larga prioridade para o investimento estrangeiro causou mobilização da sociedade civil dos três países envolvidos contra o ProSavana. Como contraponto a essas críticas, observa-se que foram realizadas auscultações públicas sobre a versão zero do Plano Diretor do Projeto em 2015, que, no entanto, sofreram severas críticas por parte da sociedade civil que alega manipulação das consultas por meio de convidados selecionados e convocatórias de última hora.

Neste trabalho, o ProSavana não entra no escopo de projetos analisados. Contudo, vale ser destacado que o CONSEA, em conjunto com organizações da sociedade civil de Moçambique, criticou duramente a atuação brasileira. Dessa forma, o Projeto levantou questões sobre a participação social nas políticas de SAN em Moçambique, tornando-se uma aspecto central nesse debate o acesso à terra, posto que em Moçambique a terra é propriedade do Estado que fornece concessões. O PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PRONAE) foram colocados pelos entrevistados como Projetos opostos ao ProSavana e que demonstravam a outra face da cooperação brasileira.

Desde a década de 1990, as organizações da sociedade civil estão envolvidas na promoção de uma agenda de SAN geralmente ligadas a projetos específicos. Até que em 2003 houve a criação da Rede de Organizações para a Soberania Alimentar ROSA. A Rede foi criada pela Associação para o Desenvolvimento Sustentável, UNAC e ActionAid para gerar a comunicação entre as várias entidades que desenvolviam trabalho no terreno e atuar na advocacia.

condições socioeconômicas da região e desenvolvimento de métodos de avaliação de impactos socioambientais; III. Avaliação das condições dos recursos naturais para a prática da agricultura; IV. Apoio a projetos de desenvolvimento e difusão de tecnologias de cultivo apropriadas para o Corredor de Nacala; V. Desenvolvimento e difusão de tecnologias de cultivo apropriadas para a agricultura familiar.

A ROSA participou das consultas em que a sociedade civil esteve envolvida na elaboração de planos, coordenação e monitoria de programas de soberania e segurança alimentar por meio do diálogo interno, com entidades de outros países, dos governos e mesmo do setor privado. Uma das principais atuações da ROSA é a Campanha Moçambique Livre da Fome, liderada pela Rede desde 2006¹⁸⁵. Como centro da atuação da ROSA, a soberania alimentar engloba questões de gestão da terra e dos outros recursos naturais ao serviço das comunidades locais.

Contudo, em 2015, Vunjanhe e Adriano apontavam para divergências internas que causaram enfraquecimento das ações da Rede e apontaram para riscos de dissolução. As divergências, segundo os autores, diziam respeito à divisão entre os que queriam uma institucionalização formal e os que defendiam que a ROSA deveria permanecer como um agregado de organizações. Na época da realização deste trabalho, os relatos demonstravam que a ROSA estava retraída, sem destaque de atuação recente, estando os principais atores envolvidos em projetos e discussões ligados à UNAC.

Dentre as organizações fundadoras da ROSA, a UNAC, criada em 1987, é a organização mais ativa do país. A UNAC é um movimento camponês que tem como objetivo a participação dos camponeses no processo de desenvolvimento de Moçambique, por meio da promoção do associativismo camponês. Apesar de ter representações provinciais, de acordo com alguns relatos, a UNAC tem uma estrutura política muito centrada em Maputo e a capilaridade do debate político não alcança a ponta do sistema. Somada à questão da descentralização, como se verá adiante, a sociedade civil é chamada a participar em ações e projetos, mas o nível de incidência de suas demandas é muitas vezes bloqueado.

A Estratégia Nacional de Segurança Alimentar (ESAN I) representa o primeiro grande esforço de tratar a segurança alimentar e nutricional de forma aprofundada, o que marca o reconhecimento desse tema no nível nacional, regional e internacional. Como um de seus efeitos institucionais, ganha destaque a ideia da criação de um secretariado técnico. Todavia, a insegurança alimentar era encarada como fenômeno emergencial em detrimento do seu caráter estrutural. Como fraquezas da ESAN I, podem ser apontadas a ênfase na insegurança alimentar rural, a falta de previsão operacional e orçamentária para implementação de ações, a inexistência de mecanismos comunitários e de

¹⁸⁵ De acordo com Vunjanhe e Adriano (2015: 65), a ROSA tem 40 membros distribuídos por todo o país e ligados por meio de Pontos Focais Provinciais.

descentralização, além da não identificação de beneficiários e de indicadores (Moçambique, 2007: 3).

Em 2005, foi iniciado o processo que desencadeou a revisão da ESAN I. Naquela época, Moçambique estava em processo de avaliação de suas políticas e um dos resultados encontrados foi o de incidência de desnutrição crônica, mesmo em áreas de alta produtividade agrícola. Estavam a ser produzidos, na altura, estudos de caso pelo Comitê Permanente de Nutrição das Nações Unidas em Angola, Brasil, Moçambique e Bolívia.

Assim, foram realizados encontros para discutir os resultados e análises dos estudos de caso em que as equipes dos diferentes países trocaram experiências. O Brasil apresentava os melhores resultados, apesar de não serem ideais¹⁸⁶, o país conseguiu avançar no quesito de criação de estruturas legais e institucionais para a realização do DHAA. O interesse em ações de cooperação Sul-Sul foi suscitado nessa dinâmica (ABC, 2007:4).

Perante a apreciação dos estudos, agentes moçambicanos do governo e da sociedade civil foram expostos à arquitetura institucional montada no Brasil por meio de visitas e exposições. Após as visitas, o governo moçambicano formalizou o pedido de apoio à FAO para a revisão de sua Estratégia de SAN. A iniciativa retrata um processo de *lesson drawing*, sem que, contudo, pudessem ter sido aplicadas todas as iniciativas descritas nos documentos elaborados nesses processos, conforme se verá no caso da construção de um Conselho Nacional de SAN, por exemplo.

No período da formulação da ESAN II, o CONSEA já estava a iniciar suas atividades internacionais. Desse modo, foram reveladas em algumas entrevistas a participação de membros do CONSEA em seminários de capacitação acerca dos conceitos de SAN e do DHAA para agentes estatais e da sociedade civil. Foram relatadas a participação de agentes angolanos em seminário ocorrido em 2005, além da participação de consultores brasileiros contratados pela FAO para trabalhar na elaboração da Estratégia. Na elaboração desse documento, além da criação de um Conselho Nacional de SAN, foi recomendado que o DHAA recebesse uma base jurídica e institucional no país.

¹⁸⁶ *United Nation System Standing Committee on Nutrition*. 2005. 32nd Session – United Nations System Standing Committee on Nutrition. Preparatory Process – National Case Studies. Brazil, March 2005. https://www.unscn.org/web/archives_resources/files/Brasil2005en.pdf.

A ESAN II difere da ESAN I principalmente pela ruptura com a abordagem essencialmente emergencial e assistencialista da SAN para abarcar a visão do DHAA. Nesse contexto, é ressaltada a necessidade de intensificar a atuação intersectorial a partir da institucionalização de um Secretariado Técnico de SAN. Assim, são pilares da ESAN II a produção e a disponibilidade suficiente de alimento para o consumo; o acesso físico e econômico aos alimentos; o uso dos alimentos e a adequação para que estes sejam socialmente aceitos, além do alcance da estabilidade do consumo alimentar ao longo do tempo. Essa visão exige, portanto, a ligação das várias políticas e dispositivos orçamentários disponíveis no país (SETSAN, 2007).

Com a ESAN II, a formal institucionalização do SETSAN ganhou impulso e o Secretariado Técnico foi oficialmente instituído por meio do Decreto nº 24/2010, de 12 de Julho. De acordo com o Decreto, o SETSAN tem como atribuições a coordenação interministerial e institucional para a implementação da Estratégia e do Plano de Ação de Segurança Alimentar e a promoção, avaliação e monitoria de programas e ações no âmbito da SAN e do DHAA, respeitando o papel específico das instituições, entidades e comunidades envolvidas. O Secretariado é pessoa coletiva com autonomia administrativa tutelada pelo Ministério da Agricultura que surge a partir da reformulação de uma entidade já existente no Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural desde a década 1990, mas que não tinha uma missão nacional (Vunjanhe e Adriano, 2015: 26).

Como ponto fraco dessa entidade, constata-se que por não ter força política e estar apenas vinculado pelo regime de tutela ao Ministro da Agricultura, o SETSAN não tem capacidade plena e autoridade de convocar ações que envolvam responsáveis políticos ao mais alto nível. Essa limitação prejudica a coordenação multisectorial. Tal dificuldade soma-se à falta de descentralização da política de SAN, pois há ramificações do SETSAN ao nível das Províncias e pontos focais Distritais do SETSAN, mas sem poder político e de articulação técnica na esfera local. Em termos de coordenação intersectorial, o SETSAN apresenta-se como um fraco elo. Assim, não foi possível estruturar leis que pudessem contribuir para a defesa do DHAA, como se pretendia na época da elaboração da ESAN II, por exemplo. Foi comentado em entrevistas que várias questões eram discutidas produtivamente em termos técnicos no âmbito do SETSAN, mas que não alcançavam o nível decisório de implementação.

O SETSAN também funciona como esfera de articulação com a sociedade civil e, apesar de existir a participação de representantes da sociedade civil no Conselho

Consultivo, no Conselho Técnico em grupos de trabalho¹⁸⁷ deste órgão, a participação da sociedade civil nas decisões políticas não segue parâmetros formalmente institucionalizados. O que existe é a oportunidade de apresentar pareceres sobre a elaboração e avaliação de políticas e a colaboração circunstancial de consultas e recomendações em projetos, parcerias para elaboração de diagnósticos e outras ações que não tem natureza propositiva. Foi possível constatar, contudo, que a participação de membros da sociedade civil, nomeadamente da UNAC, era constante nos grupos de trabalho do SETSAN.

A segunda Estratégia de SAN coloca a participação social como ponto importante para o desenvolvimento das políticas de SAN no país. Assim, o documento coloca como papel da sociedade civil atuar de várias formas, desde a formulação e implementação de políticas até a avaliação destas. Contudo, ao longo dos anos, foi constatado que a participação da sociedade civil ficou muito restrita a consultas e apoios em diagnósticos e sem poder decisório. Não havendo uma forte descentralização das atividades ligadas ao SETSAN, a sociedade civil não teve capacidade propositiva. O que se pôde observar em Moçambique é uma sociedade civil reativa em termos de questões agrárias devido a polémicas que envolvem a gestão da terra.

Neste contexto de debilidade da sociedade civil, foi relatado que projetos de lei ligados à agricultura, à SAN e ao DHAA foram esquecidos por carência de pressão da sociedade civil sob os Parlamentares. Dentre esses projetos de lei, a elaboração da Lei ligada ao DHAA foi a que mais contou com a participação da sociedade civil em um processo conduzido pelo Estado a partir de 2009, no ensejo das propostas da ESAN II. No entanto, esse processo foi descontinuado e a Lei do DHAA nunca foi lançada.

Vunjanhe e Adriano (2015: 53-54) destacam como conquistas da ESAN II a inclusão dos pilares e prioridades da SAN de forma estruturada e clara nos Planos Económicos e Sociais Anuais a partir de 2011 e nos Planos Económicos e Sociais e Orçamento do Distrito, bem como a inclusão sistemática da SAN e do DHAA nos Planos Estratégicos Distritais, até 2013, efetivada em 12 distritos, de 128 existentes no país. Políticas e programas sectoriais, particularmente do sector da agricultura, incluem de

¹⁸⁷ Nos grupos de trabalho funcionais participam representantes de vários Ministérios, da sociedade civil, parceiros do desenvolvimento, como agências das Nações Unidas, e, por vezes, do setor privado. Os grupos de trabalho identificados por entrevistado que foi Ponto Focal da CPLP junto ao SETSAN tinham como tema planificação, análise de vulnerabilidades, advocacia, que trabalha a mobilização de recursos e a tomada de decisão, assim como na promoção e educação nutricional no nível comunitário para mudança de comportamento.

forma sistemática a componente da SAN. Nesse cenário, os autores destacam que nota-se o envolvimento das organizações da sociedade civil na defesa da agenda da SAN. Contudo, a cultura de participação social é muito limitada e os espaços de tomada de decisão e participação, como os Conselhos Consultivos, estão partidizados e controlados pelo partido no poder.

Como aspecto positivo da atuação do SETSAN, os autores destacam o desenvolvimento da articulação desse órgão com o Departamento de Nutrição do Ministério de Saúde e o Instituto de Investigação Agrária de Moçambique. Nesse contexto, foi criado também o Plano de Acção Multisectorial para a Redução da Desnutrição Crónica em Moçambique¹⁸⁸.

A respeito da capacidade do Estado e da sociedade moçambicana executarem ações de acordo com os princípios estabelecidos nos documentos oficiais, foi colocado por consultores que o governo tende a basear-se em conceitos ditados pela FAO e em ações colocadas como bem-sucedidas aplicadas em experiências de outros países, como Brasil e Índia, e negligencia a auscultação ostensiva, assim como não tem feito diagnósticos profundamente localizados para encontrar soluções para os problemas de insegurança alimentar e nutricional que remetem a situações socio-culturais específicas. Mesmo com os avanços em termos de monitoramento da SAN, a base estatística distrital ainda não é elaborada o suficiente para identificar as causas específicas da insegurança nutricional. Essa situação é particularmente grave devido à diversidade de contextos culturais e socioeconómicos do país.

De acordo com um dos entrevistados, soma-se a essa dificuldade o receio do Estado de assumir a atuação positiva em relação a um Direito Humano, mesmo que o

¹⁸⁸ Existem alguns programas setoriais que lidam com a SAN. O Ministério da Saúde (MISAU) adoptou o Programa de Reabilitação Nutricional (PRN), com o objectivo é de fazer o suplemento nutricional das crianças identificadas com desnutrição aguda no âmbito da prevenção das deficiências de micronutrientes. Foram adotados programas de suplemento com micronutrientes e o programa de desparasitação, cujos grupos-alvo são as mulheres grávidas, as lactantes e as crianças menores de 5 anos de idade. É particularmente em relação ao apoio às mulheres grávidas em situação de desnutrição que a acção social tem contribuído para reduzir a desnutrição crónica. Segundo dados do PMRDC (2010), a cobertura da intervenção, em 2009, do PSA beneficiou 143.455 agregados familiares, totalizando 287.454 pessoas. Associado a esse programa, o Ministério da Mulher e Acção Social (MIMAS) dispõe do Programa de Apoio Social Directo (PASD) que consiste em transferências monetárias aos agregados familiares mais vulneráveis e pessoas que se encontram em estado de pobreza absoluta. O MIMAS adoptou o Programa Subsídio de Alimentos (PSA) que distribui alimentos para pessoas vulneráveis em todas as províncias. Ao nível do Ministério da Indústria e Comércio (MIC), existe o Programa Nacional de Iodização do Sal para a redução da carência de iodo. Para mais detalhes consulte http://fsg.afre.msu.edu/mozambique/caadp/pamrdc_portugues_finalsmall.pdf. (Consultado 20/11/2014).

DHAA tenha sido reconhecido pelas autoridades moçambicanas perante os parceiros internacionais. Segundo consultor, talvez uma lei que contemplasse aspectos do DHAA fosse mais suscetível de ser aceita se lidasse com direitos de cidadania, por exemplo.

Esta situação paradoxal fez com que Moçambique tivesse um dos processos de elaboração de projeto de lei para o DHAA mais participativos entre os conduzidos pela FAO. Contudo, apesar da iniciativa da consulta ter sido estatal, um dos elementos apontados pelo entrevistado como fundamental para que o projeto de lei ficasse estagnado no Ministério da Agricultura desde 2012 foi o fato da sociedade civil ter tido a oportunidade de colocar diversas proposições durante as consultas. A falta de envolvimento da Igreja Católica no processo de pressão contínua também foi indicada pelo entrevistado como um fator que não favoreceu a tramitação do projeto de lei.

Todavia, durante o recente processo de revisão constitucional, interrompido devido às recentes crises políticas atravessadas por Moçambique, foi incluída uma proposta de que o DHAA e sua relação com os recursos naturais sejam incluídos na Constituição. Ao tratar da atuação da sociedade civil em termos de advocacia, o entrevistado ressaltou que essa iniciativa foi conduzida pela FAO e pela Ordem dos Advogados de Moçambique, sem que tenha havido grande envolvimento da sociedade civil nesse processo, faltando-lhe informação e preparo para atuar.

A ESAN II previa a criação de um Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional para lidar com a coordenação institucional. O Conselho seria um órgão dotado de autonomia organizativa, financeira e funcional. Previa-se que o Conselho fosse um órgão independente subordinado ao Primeiro-ministro, o qual seria também o seu Presidente. Como forma de descentralização, o CONSAN de Moçambique teria representações distritais. Previa-se, ainda, um Conselho Consultivo do CONSAN - órgão de assessoria ao governo em matéria de SAN - composto pelos titulares dos cinco Ministérios e a participação de mais onze elementos da sociedade civil moçambicana, selecionados entre as figuras proeminentes em matéria de SAN (SETSAN, 2007: 20).

Tal modelo de órgão independente ligado ao Primeiro-ministro é o modelo geralmente indicado pelos consultores brasileiros, mas que não foi contemplado em nenhum dos Conselhos criados após o lançamento da ESAN-CPLP. O CONSAN previsto na ESAN II apresenta considerável número de representantes da sociedade civil, mas a questão da seleção desses participantes é tida como um fator limitante e enviesado do controle do Estado

No caso de Moçambique, na prática, essa estrutura foi substituída pela figura do SETSAN, órgão tutelado pelo Ministério da Agricultura, mas sem poder político para conduzir uma atuação interministerial efetivamente coordenada. A tutela de um único ministério não tem capacidade para solicitar a coordenação de políticas subordinadas a outros Ministros.

Com o vencimento da ESAN II em 2015 e as considerações da ESAN-CPLP sobre a revisão das Estratégias de SAN e criação de Conselhos, o Estado Moçambicano estava em 2017 a discutir a criação do CONSAN, bem como a conduzir estudos para a elaboração de uma nova Estratégia. Naquela altura, a reconhecida dificuldade de reduzir a desnutrição crônica apareceu no debate como um ponto central sobre a reflexão da articulação intersectorial e descentralização do Estado. Até a data de entrega deste trabalho, esses processos ainda não estavam concluídos.

Foi possível reconhecer que a constatação do estudo realizado em 2013, o qual demonstra dificuldade de reduzir os índices de desnutrição crônica, trouxeram à tona as falhas de articulação setorial, o que contribuiu para a retomada do processo de revisão da ESAN e da criação do Conselho. Além disso, a pressão política da CPLP foi destacada como um fator secundário, porém relevante para a retomada dessas ações.

Na discussão dos estatutos do Conselho foram consultados os Ministério envolvidos, a sociedade civil e os parceiros da cooperação por meio do *Nutrition Partner Forum*, o qual direcionou recursos para a criação do Conselho. Além disso, houve apoio do escritório da FAO junto à CPLP, que tinha como missão apoiar a criação dos Conselhos em todos os países. Durante as discussões, que passam pelo crivo final dos Ministérios à porta-fechada, algumas questões que geraram dissenso ainda estavam por ser definidas. Foi comentado que os estatutos seguiram com uma proposta de Vice-presidência rotativa para que houvesse apropriação de todos os Ministérios envolvidos, sem contração do Ministério da Agricultura.

Outra questão em pauta era se o Conselho ficaria atrelado ao Primeiro-ministro ou se era suficiente reforçar os poderes dos dirigentes do SETSAN. A respeito dessa questão, perante a crise econômica atravessada por Moçambique, o Ministério das Finanças chegou a propor que em vez da criação do CONSAN, que o SETSAN fosse reformulado. Assim, foi descrito nas entrevistas que foi necessário demonstrar que a mudança de estatuto político não acarretaria custos tão diferenciados aos de uma reestruturação do SETSAN.

Com a criação do Conselho, o SETSAN passaria a compor o Secretariado Executivo do órgão. Também houve propostas de aumentar a quantidade de assentos destinados a representantes da sociedade civil, do setor privado e da academia. Na proposta em apreciação, esse grupo chegaria a não mais um terço da plenária, contrariando os que advogavam pelo equilíbrio entre sociedade civil e agentes estatais.

5.3.1 - Alimentação escolar e agricultura familiar

A cooperação entre Brasil e Moçambique despontou grande interesse de pesquisadores da cooperação internacional na última década. O país é o primeiro colocado na lista de beneficiados com os gastos do Governo Federal Brasileiro em CTI, com o montante de R\$ 19.744.946, 00 entre os anos de 2011 e 2013 (IPEA e ABC, 2016: 28). A agricultura e a saúde aparecem como temas destacados e dois projetos em particular chamaram a atenção da mídia e da academia: o ProSavana e a Fábrica de Medicamentos, que tinha como um de seus principais objetivos a produção de antirretrovirais. Ambos projetos suscitaram questões a respeito de que tipo de desenvolvimento o Brasil estava a promover, quais os interesses envolvidos nesses projetos, e quais seriam os efeitos da cooperação a longo prazo.

No caso da agricultura familiar e da alimentação escolar, Moçambique também ganhou destaque, pois foi o único país da CPLP a beneficiar-se do PAA África. Nesse cenário, antes do início do PAA, já estavam a ser desenvolvidos projetos para a estruturação de um programa de alimentação escolar com gestão moçambicana. Assim, neste tópico, serão analisados apenas relatórios e entrevistas de atores que estiveram ligados aos projetos de alimentação escolar e ao PAA, cuja finalidade também estava direcionada à produção familiar para o abastecimento das escolas. Os projetos de alimentação escolar são “Apoio ao Desenvolvimento de um Programa Nacional de Alimentação Escolar em Moçambique”, desenvolvido por meio da cooperação entre Brasil, Moçambique e PMA (2010-2016) e o “Assistência Técnica Complementar ao Projecto Apoio ao Desenvolvimento de um Programa de Alimentação Escolar em Moçambique” (2013-2016).

Após a independência, Moçambique iniciou um processo de universalização do sistema educacional. Assim, por não haver escolas de ensino pós-primário em todo o país, o governo concentrou os alunos nas escolas secundárias localizadas nas cidades. Por isso,

muitos alunos migraram das zonas rurais para as cidades. Essa situação fez com que fosse necessária a criação de vários centros internatos. Portanto, o atendimento dos centros internatos é um ponto essencial do Programa de Alimentação Escolar iniciado há três décadas¹⁸⁹.

Podem ser identificadas quatro fases da alimentação escolar em Moçambique¹⁹⁰. A primeira, de 1977 a 1997, é marcada pela assistência humanitária do PMA em operações humanitárias e de emergência. Em termos de projetos de assistência, os lares e internatos foram o foco da atuação com o fornecimento de três refeições diárias. O Programa foi estendido progressivamente para todo o país. Com o fim da guerra, em 1992, e a realização de eleições em 1994, os governos passam a ter como prioridade a elaboração de estratégias sociais mais consistentes.

No contexto pós-conflito, o PMA passou a atuar com base em programas, não apenas em projetos emergenciais, como anteriormente. Dessa forma, entre 1998 e 2008, o PMA passou a atuar em um sistema de Programa-país, em que foi mantida a assistência aos internatos e expandido o atendimento às escolas primárias. A partir de 2002, com o apoio da *Joint Aid Management* (JAM)¹⁹¹, o atendimento foi amplificado.

Esta década foi marcada pela tentativa de construção de capacidades no Ministério da Educação para a gestão de fundos e para elaboração de uma estratégia de gradual retirada do PMA. Nesse escopo, o PMA iniciou um processo progressivo de compras locais. Entre 2007 e 2009, a responsabilidade da gestão da alimentação dos lares foi gradativamente transferida para o governo.

Entre 2009 e 2012, foram aumentados os esforços para a construção de capacidades de direção e gestão autônoma da alimentação escolar por parte do governo. Nesse período, marcado pela crise internacional de alimentos, a alimentação escolar passou a ser repensada nas esferas internacionais, onde se passou a considerar de forma

¹⁸⁹ Em 2007, a frequência escolar, principalmente de meninas, era um problema em Moçambique, cujo dimensionamento variava de acordo com a Província. Assim, eram registradas taxas de assiduidade de mais 90% na cidade de Maputo e menos de 50% nas Províncias de Zambézia e Nampula (Moçambique – MEC, 2007).

¹⁹⁰ Esse faseamento encontra-se descrito com mais detalhes em Bert e Pinto (2016: 13-16). Os autores se basearam em documentos e narrativas de atores entrevistados durante a avaliação do projeto-piloto do PRONAE,

¹⁹¹ Nesse período, passaram a ser distribuídas a meninas e crianças órfãs vulneráveis as rações secas (*take-home rations*), uma modalidade de assistência que teve fim em 2008. Em 2010, a JAM assistia pelo lanche escolar e ração seca cerca de 674 escolas nas Províncias de Gaza, Inhambane, Sofala e Manica, com uma cobertura de 6,04 ou 7,2% dos alunos (MINED, 2010).

mais efetiva a sustentabilidade dos programas, o que coloca as compras locais no centro do debate, assim como sua relação com os sistemas de assistência social nacionais.

Nesse cenário, o PMA lançou o *Purchase for Progress* (P4P), o qual tinha como objetivo comprar de produtores locais para abastecer a alimentação escolar. Moçambique foi ainda escolhido para fazer parte dos países-piloto do projeto *Home-Grown School Feeding* do Programa Compreensivo para o Desenvolvimento da Agricultura Africana, que também visava o fomento da agricultura por meio das compras para a alimentação escolar.

Em 2010, Moçambique assinou um Acordo Trilateral com o PMA e o Brasil para a construção de um Programa de Alimentação Escolar sustentável e com base nas compras locais¹⁹². Esse projeto tinha como um de seus objetivos centrais testar formas de gestão escolar, nomeadamente, gestão descentralizada por Distrito e por escola. Em 2012, o PMA iniciou um Programa de Transição na Província de Tete, com a abrangência de 175 escolas primárias dos Distritos de Cahora-Bassa e Changara, com os objetivos de transferir gradativamente a responsabilidade da gestão para o governo, de inserir compras locais, assim como promover a gradual variação do cardápio. É nesse contexto maior que se insere o PAA África, iniciado em 2012.

A fase atual da alimentação escolar é iniciada com a aprovação do PRONAE pelo Conselho de Ministros, em 2013, que corresponde à fase de execução dos projetos-piloto para o teste de modelos de gestão. Desse modo, são centro da experiência moçambicana o projeto-piloto conduzido com o apoio do Brasil e do PMA em doze escolas distribuídas nas Províncias de Nampula, Tete, Manica e Gaza, bem como o projeto-piloto em parceria com o PMA, em Tete.

Neste trabalho, a experiência da alimentação escolar em Moçambique foi um dos elementos destacado em termos de levantamento de informações. Para a seguinte análise, além de entrevistas a elementos envolvidos no projeto e relatórios gerais da ABC, foram encontradas notas técnicas sobre resultados de produtos específicos dos projetos, assim

¹⁹² O ano de 2010 é indicado como ano de início dos projetos na página da ABC, mas foi constatado que as atividades com consultores em Moçambique só foram iniciadas em 2012. Em 2014, ao abrigo do memorando de entendimento entre MINED e o PMA, o PMA destinou recursos para compra de gêneros alimentícios para as escolas piloto, para custos operacionais, compra de fogões ecológicos, e compra de materiais para hortas escolares. No âmbito desse projeto também foram realizadas reformas em algumas escolas.

como um Relatório de Avaliação Externa da Experiência Piloto do PRONAE fornecido pelo Centro de Excelência do PMA¹⁹³.

Foram recolhidas informações principalmente de três projetos, o piloto para a estruturação do Programa de Alimentação escolar em parceria com o PMA, o Projeto Complementar, que contou com a parceira da USAID, da Universidade da Flórida e da Universidade Estadual do Michigan, e o PAA África. A ideia desta investigação é mapear a cooperação em busca da implementação de princípios/ideias propagadas pelo Brasil. Portanto, para além da estruturação do Programa de Alimentação Escolar em Moçambique, neste escopo está inserida a colocação de uma agenda para o consumo de alimentos locais nas escolas e a criação de mercados institucionais.

Foi relatado em entrevistas que o processo de negociação para o estabelecimento de um projeto específico para alimentação escolar foi demorado e envolveu missões no Brasil e em Moçambique¹⁹⁴. Nesse processo, houve o envolvimento de agentes políticos e técnicos moçambicanos que visitavam os vários Ministérios brasileiros, dinâmica característica do *lesson-drawing*. Os documentos mais antigos relativos à proposta de projeto de alimentação escolar por parte de Moçambique encontrados na ABC datam de 2007 e foram elaborados após missão de técnicos moçambicanos ao Brasil¹⁹⁵.

O processo de *lesson-drawing* é iniciado com a demonstração de interesse do governo moçambicano de aprofundar o conhecimento das políticas brasileiras. A partir daí, começaram as negociações dos projetos. Nesse processo, a ideia de convencer o parceiro de que a proposta negociada com o Brasil é viável, pois esta envolve custos e atuação política por parte dos parceiros, foi mencionada em algumas entrevistas. Não apenas no caso Moçambicano, a ideia de convencimento aparece para ilustrar negociações do próprio projeto, mas também ao longo destes para a aplicação de

¹⁹³ A avaliação externa ocorreu entre Outubro e Novembro de 2015 com o objetivo principal de identificar lições aprendidas, boas práticas e recomendações que possam orientar o plano de implementação do PRONAE. De acordo com os avaliadores a grande falta de informação acerca do processo de implementação do projeto, incluindo a ausência de um sistema de monitoria e de relatórios com dados sistematizados por parte do MINEDH e PMA foi um dos empecilhos para a construção do relatório. Aqui, mais uma vez percebe-se a dificuldade dos trabalhos que abordam questões da cooperação Sul-Sul.

¹⁹⁴ Missão de visita ao Brasil promovida em financiada pelo PMA em 2007. Além da visita aos Ministérios, houve visita a escolas em Goiânia e ao Centro de Permacultura da Cidade de Pirenópolis. Na Bahia, a missão visitou à Companhia da Engenharia Rural da Bahia para conhecimento do sistema de poços artesanais e recolha de água das chuvas e a Prefeitura do Município de Serrinha e teve reunião com pesquisadores da nutrição na UFBA (Moçambique - MEC, 2007).

¹⁹⁵ Moçambique, Ministério da Educação e Cultura – Direção de Programas Especiais. 2007. Projecto: Assistência Técnica e Capacitação para a Elaboração da Política de Alimentação Escolar. Maputo, Agosto de 2007.

princípios como a participação social, a universalidade ou um determinado modelo de prestação de contas ou gestão.

Fatores destacados como causadores do longo processo de negociação foram a falta de recursos financeiros e humanos para lidar com as propostas e a centralização decisória nos altos níveis políticos em Moçambique. A falta de infra-estrutura física nas escolas e de recursos financeiros e humanos são sempre complicadores para a elaboração de projetos. Assim, foi ressaltado pelos consultores que os moçambicanos não queriam uma cópia de nenhum programa estrangeiro, mas sim um programa que atendesse à realidade do país.

Com os projetos oficialmente concluídos e a constatação de que ainda falta grande aperfeiçoamento do PRONAE, o Relatório de Avaliação Externa publicado em 2016 recomendava a assinatura de um novo projeto de cooperação. Além disso, Moçambique permanecia em contato com o Centro de Excelência para apoio técnico continuado.

Para o Projeto assinado em 2010 foram contratadas pelo PNUD duas consultoras para residir em Moçambique por dois anos¹⁹⁶. Antes que os consultores chegassem, foram realizadas oficinas para a obtenção de consensos sobre a estrutura e o financiamento do Programa. Em correspondência do MRE à Embaixada em Maputo, o evento coordenado pelo Ministério da Educação de Moçambique, PMA e Banco Mundial era descrito como oportunidade propícia para o Brasil consolidar a posição de parceiro estratégico de Moçambique, bem como firmar posição de liderança mundial na matéria¹⁹⁷.

A ideia inicial era que o Projeto apoiado pelo PMA e o Projeto Complementar fossem implementados paralelamente. Dessa forma, o Projeto Complementar deveria servir como um apoio ao Projeto-piloto. No entanto, essa articulação atempada não aconteceu e, por isso, o Projeto Complementar terminou por ser implementado ao fim do Projeto-piloto. Do mesmo modo, o PAA, iniciado em 2012, também pretendia aproveitar o ensino dos trabalhos das escolas-piloto em Tete, o que foi alcançado com êxito.

¹⁹⁶ Para se ter uma ideia da temporalidade da realização dos projetos, em Ofício do Ministério da Educação para a ABC em Março de 2011, informava-se que o processo de contratação dos consultores estava atrasado e propunha-se que missões técnicas do FNDE começassem as missões previstas no projeto antes da chegada dos consultores em 2012.

¹⁹⁷ Telegrama da Secretaria Executiva das Relações Exteriores para Embaixada do Brasil em Maputo, em 25/04/2011. Assunto CTPD Brasil-Moçambique, Programa de Alimentação Escolar – Seminário Estratégico em Maputo.

Em 2013, as 12 escolas-piloto atendiam cerca de 13.475 alunos. De acordo com a avaliação nutricional conduzida por missão do FNDE realizada em 2013 nas 12 escolas-piloto e em 23 escolas de controle localizadas nas mesmas Províncias, grande parte dos alunos apresentava um grau de desnutrição considerado preocupante¹⁹⁸, variando de 54% a 62% de desnutrição nas meninas e 61% a 66% nos meninos. A avaliação constatou também que o cardápio era monótono, composto unicamente pela farinha de milho para a produção de xima, uma espécie de papa. Não foram registrados o consumo de frutas nem de proteína animal¹⁹⁹. Ao ter em conta o potencial agrícola de Moçambique, as consultorias recomendavam que a situação nutricional das crianças poderia ser revertida a partir do investimento na agricultura familiar, assim como investimento na educação nutricional. Desse modo, desde o princípio do projeto, recomendava-se a participação de extensionistas nas capacitações do PRONAE com inclusão de módulos de alimentação comunitária. A construção de hortas escolares também foi estimulada no Projeto (FNDE, 2013).

Foram realizadas formações de gestores e apresentados cardápios mensais contendo preparações regionais com base em um levantamento dos hábitos alimentares locais e da produção local. Além disso, houve a elaboração de propostas de uma relação de gêneros e de quantidades a serem adquiridos por escola e por Província. Nos treinamentos foram temas de discussão crenças e tabus, cuidados de higiene pessoal e ambiental, fatores que influenciam a produção, distribuição e acesso aos alimentos, cuidados no preparo e conservação e propostas para dieta de melhor qualidade. Essas capacitações contemplaram cozinheiros voluntários e professores em termos de educação nutricional.

O ano de 2012 foi marcado por reuniões com parceiros para a elaboração do Documento Base do PRONAE, aprovado em Maio de 2013 pelo Conselho de Ministros. O documento foi baseado na experiência brasileira e na experiência moçambicana com doadores de alimentos. De acordo com relatório técnico fornecido pelo FNDE, a formulação do Documento Base aprovado envolveu muitos atores ligados ao governo e

¹⁹⁸ Esse índice engloba os três tipos de desnutrição: ligeira, moderada e grave. Para os alunos que não apresentavam sinais clínicos aparentes de desnutrição, o relatório apontava para os riscos destes sofrerem de fome oculta, posto que possuíam uma alimentação pobre em nutrientes.

¹⁹⁹ Alguns alunos referiram-se ao consumo de carne de caça ou peixe fresco esporadicamente.

aos vários Ministérios, mas não foi destacada nenhuma forma de participação de representantes da sociedade civil nessa fase inicial do processo²⁰⁰.

O PRONAE foi instituído como instrumento de política pública que tem como grupo-alvo prioritário as crianças que frequentam o ensino primário (1ª a 7ª classe). Como princípios norteadores do Programa estão a intersetorialidade, gradualismo na implementação, descentralização, participação comunitária, compras locais de alimentos e sustentabilidade. Contudo, vale ressaltar que o documento aprovado não tem *status* de Lei, configura-se apenas como algo semelhante a uma medida provisória. Em 2016, uma estratégia elaborada após a avaliação do Projeto-piloto primava pela aprovação de uma lei da alimentação escolar em Moçambique.

Com a aprovação do PRONAE, foram iniciadas atividades para operacionalizar e divulgar o Programa e só nesta altura foram apresentadas descrições de relação direta com representantes da sociedade civil²⁰¹. Para operacionalizar o Programa foram realizadas capacitações de diferentes agentes incluindo associações de produtores, membros da comunidade local, professores, cozinheiros voluntários e técnicos de diferentes Ministérios (Brasil –Moçambique-PMA, 2014).

Durante o período da cooperação brasileira, foram ressaltadas pelos entrevistados várias dificuldades que não favoreceram o desenvolvimento do Projeto-piloto. A preocupação das consultoras era desenvolver um modelo de programa viável, de acordo com a realidade moçambicana, tanto em termos de produção e cardápio, quanto em termos de processos administrativos. Todavia, mesmo os procedimentos tendo sido projetados para serem o mais simples possível, foi relatado que existem dificuldades em termos de entendimento político para que o programa funcionasse.

Um dos problemas mais difíceis foi o estabelecimento da prestação de contas exigido pelo PMA, e por tabela pela cooperação brasileira. As consultoras relataram que, por vezes, precisavam de mais apoio político para desenvolver as questões técnicas

²⁰⁰ O Governo Moçambicano solicitou a apoio para elaboração de um documento base para o Programa. O documento envolveu o trabalho de técnicos moçambicanos, consultores e pessoas do PMA. Como base desse documento foi utilizada uma nota conceitual elaborada pelo PMA em 2011. O documento passou pelo Conselho do MINED, Conselho Econômico e Conselho de Ministros.

²⁰¹ Foram realizados Seminário de divulgação do PRONAE com participação de autoridades moçambicanas, a Embaixada brasileira e convidados da sociedade civil, técnicos do MINED e de outros Ministério que compõem o conselho técnico, parceiros da cooperação e representante do PMA (Brasil-Moçambique-PMA, 2014).

necessárias²⁰². A prestação de contas de 100% teve que ser reduzida para 70% das compras e mesmo assim era difícil reunir os documentos necessários, atrasando a prestação de contas, e fazendo com que as crianças ficassem dois ou três meses sem alimentação escolar. Além dessa questão, a falta de emprego de recursos do governo moçambicano no projeto inviabilizou uma capacitação mais ostensiva dos agentes locais envolvidos.

O Projeto-piloto do PAA em Tete, foi considerado um breve momento de êxito da compra da agricultura familiar. No entanto, a dificuldade com a documentação dos produtores foi grande. Mesmo documentos pessoais eram inexistentes em alguns casos e, em muitos outros, não foi possível comprar dos pequenos produtores porque eles não podiam emitir nota fiscal. Quando os produtores não tinham documentação, “atravessadores” (mediadores) faziam o intermédio, o que encarecia o preço dos produtos e acarretava uma grande discrepância entre o valor *per capita* calculado pelos gestores e o valor cobrado nesse processo²⁰³.

Em alguns Distritos, os conselhos no âmbito das escolas com participação dos pais funcionaram, mas não foi possível captar se continuavam a funcionar em 2017. A participação mais contundente da comunidade fazia-se por meio das cozinheiras voluntárias. Previa-se que o PRONAE fizesse contratos para esse tipo de trabalho, mas isso não aconteceu e havia dificuldade em fornecer material adequado para os voluntários, como, por exemplo, vestimenta adequada para o trabalho.

Os relatores da avaliação do Projeto-piloto concluíram que o grau de realização foi muito limitado. Essa limitação expressa-se no fato de que, em 2014, nas 12 escolas abrangidas, conseguiu-se fornecer alimentação escolar apenas durante cerca de 30% dos dias com aulas, sendo ainda mais reduzido esse percentual em 2015²⁰⁴. Ademais, os dois modelos de gestão descentralizada (Distrito e escola) que deveriam ter sido testados foram postos na prática de maneira muito desigual. Durante 2013 e 2014 a gestão da

²⁰² O estudo de Santarelli, Mariana. 2015. *Cooperação Sul-Sul brasileira: a experiência do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Moçambique. O caso do PRONAE*. Rio de Janeiro: ActionAid aponta para as mesmas conclusões.

²⁰³ Para evitar abusos em termos de preços elevados, os avaliadores do projeto-piloto recomendaram que deve ser estabelecida uma lista de preços máximos para a compra dos produtos alimentares, calculada com base nos preços médios da respectiva Província, através de informação fornecida a cada ano pelo Ministério da Agricultura e Comércio, de modo que valores acima dessa estimativa não sejam elegíveis. Foi também recomendada a inclusão da água e de desinfetantes na lista de produtos elegíveis para compra através da rubrica para aquisição de alimentos, posto que esta é essencial para o preparo dos alimentos e nem sempre é encontrada perto da escola ou em boa qualidade nos locais próximos.

²⁰⁴ A base do cálculo são 190 dias de aula.

alimentação escolar foi apenas confiada ao Serviço Distrital de Educação, Juventude e Tecnologia e apenas em 2015 houve abertura para a gestão descentralizada nas escolas e em apenas 7 das 12 escolas. Tal discrepância prejudicou a comparação entre os dois modelos (Bert e Pinto, 2016: 4).

O limitado número de dias em que as escolas-piloto foram abastecidas explica-se com uma série de dificuldades de gestão e de falta de entendimento profundo da natureza intersectorial do Programa²⁰⁵. Por meio da observação das recomendações do Relatório de Avaliação é possível traçar os principais desafios para aplicação do PRONAE. A avaliação recomenda que o Projeto-piloto seja alongado por mais dois anos para que a experimentação seja consolidada. Atualmente, o Programa está a desenvolver uma estratégia de expansão gradual, porém, para que isso aconteça, é preciso que várias falhas do Projeto-piloto sejam consideradas.

As dificuldades de implementação do Projeto-piloto apontam determinadas características da cultura institucional do país, bem como a tentativa de que a execução do projeto chame atenção para as dificuldades que causam tais características. Assim, para este trabalho podem ser destacadas as dificuldades com as compras locais dos pequenos produtores, posto que esse aspecto deveria carregar um traço marcante de atuação intersectorial e da participação da sociedade civil²⁰⁶.

Em termos de coordenação intersectorial no nível Distrital entre os serviços de educação, saúde e agricultura, foi identificada a ausência de articulação. Assim, não foram registradas ações de controle da qualidade da água, nem serviços de extensão rural para atender às hortas escolares, nem aos produtores locais. A articulação intersectorial ocorreu principalmente na fase de elaboração do PRONAE no nível central.

Dessa forma, foram realizadas algumas reuniões no âmbito nacional e nas Provinciais, mas no âmbito dos Distritos a articulação falhou, o que revela que a articulação nos níveis superiores também não foi suficiente para gerar um efeito cascata. De acordo com os avaliadores, o PRONAE está demasiadamente centrado no Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH) e esta centralização não facilita uma maior intervenção do Ministério da Agricultura em termos de extensão rural para que as escolas possam ser abastecidas com produtos locais.

²⁰⁵ A perspectiva de que o PRONAE estava a ser centralizado nomeadamente no setor da educação era uma visão de alguns entrevistados. Além disso, o relatório de avaliação do Programa mostra que a coordenação entre setores foi muito fraca.

²⁰⁶ As descrições que se seguem foram encontradas no Relatório de Avaliação do Projeto-piloto fornecido pelo PMA.

Ainda sobre esse aspecto, foi ressaltado que os papéis de diferentes executores institucionais não estavam claramente definidos e a equipe técnica do MINEDH tinha limitações de atribuições e responsabilidades. Quando se alcançavam os níveis das Províncias e Distritos, também foi constatado que as mudanças nas equipes e a falta de esclarecimento e informações sobre procedimentos de gestão revelaram a baixa memória institucional alcançada pelo Programa.

Soma-se a essas dificuldades, a pressão que a alocação de recursos financeiros significativos nas escolas pode gerar sobre os diretores e gestores devido à pouca experiência de gestão de recursos elevados e à tensão que interesses dos agentes locais podem gerar sobre as compras públicas. A existência no nível Distrital de práticas clientelistas e a identificação de casos de desvios ao longo do processo de compras compõem um cenário a ser combatido no processo de expansão do PRONAE.

O orçamento do Estado foi desde sempre uma questão problemática para Moçambique executar um programa de alimentação escolar. Não existe um orçamento de Estado perene. Assim, o Programa depende de doações de parceiros internacionais. Devido a esse cenário de precariedade orçamental, os avaliadores do Projeto-piloto recomendam que o setor privado seja envolvido de alguma forma para colaborar com os custos da alimentação escolar.

Foi constatado que a compra de produtos locais foi muito pequena e que os pequenos produtores das zonas próximas às escolas foram praticamente excluídos desse processo. Muitos gestores entenderam que a preferência das compras locais dizia respeito a uma preferência para a contratação de comerciantes locais como fornecedores, mas não de pequenos produtores familiares. Sem documentação, os produtores locais de hortaliças, por questões burocráticas demarcadas no Decreto 15/2010, o qual regula as compras estatais, não conseguem ter acesso aos concursos do Estado.

A legislação nacional relativa às aquisições de bens e serviços pelo Estado (Decreto nº 15/2010) não se adequa à especificidade das aquisições de produtos alimentares para a alimentação escolar proposta pelo PAA. A inadequação ocorre devido ao baixo nível de organização associativa dos camponeses, mas também devido à sazonalidade da produção agrícola e perecibilidade dos produtos. Portanto, foi recomendado que seja criada uma regulamentação para atender às especificidades do Programa.

Apenas na Província de Tete, onde o PAA foi implementado, houve um esforço considerável de extensão rural e capacitação das associações de produtores para

participarem do concurso. A primeira fase do PAA (2012-2013) apoiou agricultores e cooperativas a suprir adequadamente as escolas com alimentos produzidos localmente. No entanto, até que os agricultores fossem registrados, foi necessário usar o intermédio de atravessadores. A segunda fase (2014-2017) fortaleceu as operações de campo, promoveu atividades de aprendizagem, assistência técnica e troca de conhecimentos, desenvolveu um sistema de monitoramento e realizou a avaliação da iniciativa no Malawi e no Senegal. Se na primeira fase o foco da produção foi o milho e o feijão, na segunda fase, a produção de vegetais foi destacada. O Relatório de Avaliação da Fase II indica que em Moçambique 672 agricultores foram beneficiados, sendo 38,75% de mulheres. Foram produzidas 40,57 toneladas de alimentos, nomeadamente vegetais, fornecidos a 8 557 alunos (IPC.-IG, 2017: 1).

Com o apoio do PAA, 27 associações de agricultores conseguiram vender ao Estado na Província de Tete. Nas outras Províncias, o apoio da extensão rural não existia e não foram aproveitadas as formas de aquisição simplificadas abrangidas pelo Decreto 15/2010 em benefício dos produtores rurais vulneráveis. Essa situação não favoreceu o desenvolvimento das comunidades locais, nas quais o impacto do PRONAE foi considerado irrisório. O que geralmente acontecia era a contratação de comerciantes locais que podiam comprar produtos locais, ou em mercados com maiores dimensões de origens diversas. Esses comerciantes eram os chamados “atravessadores”, que vendiam os produtos a preços mais elevados.

Apesar das dificuldades com a fase experimental do Programa, foi constatada uma baixa no índice de desistência dos alunos nas escolas-piloto do PRONAE. Contudo, o afluxo de novos alunos em escolas com alimentação escolar foi observado como um problema que pode demandar uma delicada gestão em futuro próximo. Ao ter em conta a experiência do Projeto-piloto, foi constatado que a gestão pelas escolas é viável e mais proveitosa no caso dos produtos frescos. Portanto, foi sugerido que sejam mantidas duas formas de gestão descentralizada: uma pelo Distrito, para produtos não perecíveis, e outra pelas escolas, para produtos frescos.

Nesse contexto, a perspectiva da compra por parte do Estado, fez com que o interesse em produzir de camponeses residentes nas áreas próximas às escolas na zona de aplicação do PAA aumentasse. Esse fenômeno foi evidenciado no Relatório de Avaliação e na entrevista com o consultor da FAO responsável pela extensão rural do PAA em Tete. Assim, a experiência do PAA foi emblemática para que fossem detectadas lacunas na

ação do Estado em termos da constituição de um mercado institucional, bem como os benefícios que a construção desse mercado pode trazer.

De acordo com relatos²⁰⁷, apesar do envolvimento dos governos ter sido um ponto de discussão fundamental para o Programa²⁰⁸, o PAA padecia de um entendimento de sua natureza intersectorial e da necessidade de mobilização de recursos e esforços de vários órgãos governamentais para a garantia da sustentabilidade do Programa. Assim, foi indicado que a UNAC, convidada a participar como integrante do grupo técnico consultivo do PAA, enfatizava a necessidade de apropriação governamental da iniciativa internacional. A União colaborou tanto na construção de um diagnóstico para identificar a área para a aplicação do Projeto com base no potencial de produção agrícola, assim como na comunicação com as associações no nível local, por meio da União Provincial de Tete.

Durante as discussões, a necessidade de articular setores era premente. A produção e comercialização de produtos envolve o acesso à água, questões relativas ao Ministério da Indústria e Comércio e questões sanitárias, que extrapolam as competências do Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar. Assim, a UNAC colocava os desafios vivenciados pelos camponeses e posicionava-se para o governo tomasse medidas articuladas. Contudo, foi percebido que a FAO buscava atender às necessidades emergenciais do Projeto, mas não se observava movimentação significativa por parte do Estado. Portanto, as preocupações dos representantes da sociedade civil recaíam sobre a apropriação do PAA pelo Estado depois do término do Programa com um orçamento próprio, o que não aconteceu ainda. Nesse Programa, a participação do Ministério da Agricultura na Província de Tete foi direcionada para as capacitações. Mesmo assim, foi destacado que essa mobilização estava ligada à ação da FAO.

No grupo técnico, as pessoas do governo que participavam não eram os decisores. Paralelamente, a sociedade civil considerava que os decisores, no mínimo, deveriam participar dos encontros. Foi feito assim, um trabalho de advocacia por parte da UNAC para que o governo tomasse responsabilidade sobre o PAA como um programa de proteção social. As discussões técnicas foram aprofundadas, mas as decisões políticas não foram tomadas. Essa foi uma questão destacada por vários entrevistados.

²⁰⁷ Nesse caso, foi possível constatar, por meio de entrevistas com consultores, um gestor anteriormente ligado ao SETSAN e com pessoas que estiveram ligadas à UNAC e acompanharam parte do desenvolvimento do trabalho do PAA.

²⁰⁸ Essa questão aparece de forma marcante nos relatórios de acompanhamento do PAA e nos relatórios de partilha de experiência em que participaram representantes da sociedade civil.

Além do insuficiente apoio dos serviços de extensão rural, os camponeses sofrem pela falta de acesso a mercados. Devido à ausência e dificuldade de registro de indivíduos e cooperativas, as compras da agricultura familiar demoraram um ano para acontecer sem a necessidade de intermediários, pois foi necessário informar os agricultores sobre todos os procedimentos burocráticos e aguardar que eles preenchessem os requisitos, como aquisição de documentos pessoais e das associações, assim como contas bancárias, o que lhes consumia tempo e recursos para deslocamento e outros custos. Uma das reivindicações da UNAC era de que o processo das compras dos camponeses precisava ser mais desburocratizado, dada a dificuldade de lidar com tantas burocracias em um meio rural de agricultores dispersos e sem recursos.

Quando indagados acerca das discussões nacionais para a construção de mercados institucionais, os entrevistados relataram que não havia uma movimentação consistente em termos nacionais. Muitas discussões técnicas foram realizadas, mas decisões políticas para alteração da Lei de Compras Públicas, ou outras medidas para sanar os gargalos identificados no terreno não ganharam destaque político. De acordo com os entrevistados, a amplitude do debate sobre os mercados institucionais foi reduzida à Província de Tete. Mesmo a UNAC não conseguiu expandir o seu debate interno para o nível nacional. Houve momentos de discussão mais intensa, mas que logo se retraíram.

Os camponeses tinham muitas reclamações sobre a atuação do Ministério. Foi sublinhando que havia uma boa relação com o departamento de extensão rural, mas esse traço foi colocado como uma influência de técnicos que tinham simpatia pela UNAC, sem que esta aproximação fosse uma marca da prioridade institucional do Ministério, o que deixava muitos camponeses sem informação de como conseguir recursos.

Enquanto os agricultores providenciavam os documentos, o PAA utilizava o mesmo método do P4P de comprar em cooperativas grandes. Moçambique tem sido alvo de vários projetos internacionais, mas que não são sustentáveis com o fim do financiamento internacional. A compreensão do objetivo do PAA de construção de um mercado institucional demandou tempo para ser transmitida aos agricultores, os quais não estavam acostumados a lidar com esse tipo de programa. O P4P, por exemplo, não tratava da produção, nem da organização dos produtores, apenas realizava as compras.

O consultor da extensão rural relatou que interagiu com 27 grupos de agricultores. Depois dos trabalhos de extensão (os quais incluíam a elaboração de planos de negócios), até o fim do primeiro ano, muitos não tinham o número de identificação tributária para vender. Os sistemas de internet estavam sempre a cair e, muitas vezes, era necessário

percorrer grandes distâncias até agências bancárias e órgãos públicos. Nesse cenário, o processo demorava, em média, de três a quatro meses até a aquisição de toda a documentação.

Havia um grande desconhecimento da Lei Moçambicana que permite a organização dos produtores, inclusive por parte dos próprios agentes estatais. Foi necessário que os consultores contratados pela FAO e pelo PMA divulgassem a legislação. O Decreto-lei nº2 de 3 de Maio de 2006 estabelece os termos e procedimentos para constituição, reconhecimento e registo das associações agro-pecuárias. A organização e a capacitação dos produtores no nível Distrital também é um elemento relevante do Plano Diretor de Extensão Rural (2007-2016). Contudo, apesar de existir um serviço público de extensão rural, foi constatado pelos avaliadores do PRONAE que esse serviço ainda estava desarticulado e frágil para produção de um mercado institucional.

Em termos de documentos governamentais, o Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário (2011-2020) ainda não tratava de forma articulada a organização de produtores para venda às escolas. O Plano que mais se aproxima de um sentido de intersectorialidade é o Plano de Acção Multisectorial para a Redução da Desnutrição Crónica em Moçambique 2011 – 2014 (2020). Nesse Plano, a relevância da extensão rural e da alimentação escolar são enfatizadas, todavia, o documento ainda não coloca de forma explícita como prioridade a articulação entre essas duas políticas.

Em termos produtivos, a extensão rural do PAA utilizou a metodologia participativa comunitária e, segundo entrevistados, os camponeses conseguiram aumentar significativamente a produção com poucos estímulos e insumos. Na verdade, foi sublinhado que os agricultores não se interessavam em produzir mais porque não havia mercado para as hortícolas. Segundo consultor moçambicano contratado pela FAO, o PAA deixou uma rede social:

Havia aquele agente que fazia parte dos grupos onde o PAA trabalhava. Aquela gente também faz saltar o número das comunidades. Quando se percebeu que o mercado de hortícolas era uma realidade e podia se vender, aquelas pessoas que não faziam parte dos grupos também se interessaram em produzir hortícolas e entregar aos seus parentes, os amigos que fazem parte das associações onde o PAA trabalha para vir a revender. O *boom* da produção não se fez somente no nível dos beneficiários do PAA, fez sentir também no nível da comunidade circunvizinha. Houve um efeito dominó.

Ainda de acordo com o consultor, em 2016, quando voltou a campo para concluir algumas atividades, os camponeses beneficiados pelo PAA apresentaram cartas convite para apresentar propostas de venda e cópias e recibos que demonstravam que o Programa estava a funcionar. Um dos problemas identificados foi a demora no pagamento. Portanto, para esse ator, assim como para os avaliadores do PRONAE, a descentralização da compra de hortícolas para o nível das escolas era uma questão urgente para tornar o circuito de compras mais curto.

A situação do microcrédito em Moçambique também é muito precária. O crédito vindo do Estado é escasso. Há programas dispersos de organizações internacionais, mas que não suprem as necessidades. De acordo com um dos responsáveis pela extensão rural do PAA, alguns agricultores conseguiram microcrédito para pequenos melhoramentos em seus sistemas de estoque por meio da apresentação dos contratos do PAA.

Em termos de avaliação e monitoramento do PAA, os relatórios públicos trazem informações quantitativas e qualitativas, mas foi constatado que um monitoramento constante e eficiente não foi realizado ao longo do processo. Relatórios mais elaborados só foram concedidos e publicados no fim da segunda fase do Programa²⁰⁹. A colaboração do Reino Unido esteve voltada nomeadamente para o financiamento de oficinas (*workshops*) de partilha de experiência entre os países beneficiados pelo PAA, e atividades de avaliação e monitoramento desenvolvidas principalmente no fim do Projeto. De acordo com a percepção de um agente que esteve envolvido no processo de partilha de conhecimento, o Reino Unido demonstrava interesse em compreender o diálogo Sul-Sul, de modo a perceber quais os resultados do empreendimento brasileiro.

Uma das questões discutidas durante os momentos de partilha de experiências e no próprio processo moçambicano foi o papel da sociedade civil no Programa. Se por um lado, a UNAC tinha a mesma percepção dos agentes brasileiros e da FAO, de que a sociedade civil deveria estar envolvida no desenho do projeto e que deveria atuar politicamente na implementação, apoio e coordenação do Programa com um forte componente de advocacia, as organizações locais tinham o seu interesse voltado, no máximo, para a participação na implementação. Assim, em termos de mobilização política local não foi viável ter um grupo local da sociedade civil atuante.

²⁰⁹ Em Agosto de 2017, a FAO disponibilizou o PAA Africa Programme Midterm Monitoring Report – Mozambique (2014-2017) com informações detalhadas de natureza quantitativa e qualitativa. No que concerne ao escopo deste trabalho, os resultados da análise de entrevistas conduzidas para a elaboração do Relatório são semelhantes aos alcançados na elaboração desta tese.

Essas diferentes visões e expectativas revelam a heterogeneidade da sociedade civil no país, com diferenças notáveis entre as organizações com base em Maputo e as de caráter local. Foi observado durante as entrevistas que a UNAC tinha dificuldade de articulação com organizações locais e que aquela centralização não favorecia a amplificação nacional da agenda do PAA. A ROSA era um agente que podia trabalhar mais no sentido da descentralização de debate, mas perdeu força de articulação nos últimos anos.

O debate indicou que o diálogo político deve ser incentivado em níveis locais. Em nível internacional, o alinhamento com iniciativas abrangentes (ex.: Desafio Fome Zero) junto com um diálogo de alto nível entre os países, pode dar apoio à construção da articulação política, nacional e internacional. Nesse contexto, foi enfatizada a necessidade de comprometimento do governo e das ações do Estado para garantir participação e a adequação da política pública para as contribuições para a sociedade civil, particularmente no que diz respeito à consolidação das estruturas de governança participativas e seus aparatos legais relacionados (PAA, 2013: 7-9). No relatório da oficina de 2013, realizada em Dacar, a comunicação entre as agências da ONU, PMA e FAO, foi indicada como um ponto a ser melhorado para que os diversos projetos conduzidos por essas organizações sejam alinhados a objetivos comuns.

De acordo com entrevistados, a questão dos mercados institucionais teve um estímulo externo da FAO e do Brasil, que com seus agentes mobilizavam discussões. Percebiam que essa mobilização era bem vista e apoiada, mas ainda não tinha sido apropriada de forma independente pelos agentes da sociedade civil moçambicana. Assim, foi constatado que a UNAC voltava os seus esforços nomeadamente à reação a projetos que considerava urgentes e ameaçadores aos seus posicionamentos políticos devido a questões de soberania alimentar, como *land grabbing*, expansão do agronegócio e introdução de modelos agrogenéticos.

Projetos específicos e parcerias muitas vezes colocam como condição o diálogo com a sociedade civil e isso é um incentivo para esse tipo de mobilização. Dessa forma, as organizações da sociedade civil acabam por ter suas agendas pautadas por essas parcerias internacionais, mas têm baixa condição de mobilizar agendas de forma independente. Uma das dificuldades relatadas foi a desconfiança que existe entre sociedade civil e governo em Moçambique. Nesde contexto, a participação social é aceita no âmbito do PAA, mas, por vezes, o governo vê organizações da sociedade civil como

críticos e não como detentores de legitimidade para tomar decisões em conjunto com o governo.

Na percepção da ex-consultora externa e investigadora, a própria interação entre organizações da sociedade civil do Brasil e de Moçambique foi um aspecto motivador da agenda. De acordo com militante entrevistado, o PAA era apoiado pela sociedade civil como um modelo relevante, inclusive como um contraponto ao ProSavana, mas que o governo reluta em adotar como política, pois tem mais interesse em projetos que atraem grande volume de recursos em contraponto aos que requerem compromisso político e orçamental. Por outro lado, os camponeses, no contexto mais amplo, não conhecem o Programa, seus benefícios e como organizar-se para apropriar-se de seus instrumentos.

Após a avaliação do Projeto-piloto do PRONAE, foi elaborada uma Estratégia, para o Fortalecimento do Programa para o período 2017-2021, no qual se recomenda a integração entre essas duas políticas a partir do aprimoramento da gestão e das leis e criação de bases orçamentais para que os programas sejam sustentáveis. Nessa Estratégia, um dos cenários para a expansão gradual do PRONAE é a convergência progressiva das demais iniciativas de alimentação escolar em curso no país que estão sob gestão de outras instituições que não o MINEDH.

Neste caso, a JAM e o PMA, que já operam iniciativas, deveriam adaptar-se ao modelo de compras locais de produtos diversificados, do mesmo modo que a ONG Ajuda de Desenvolvimento de Povo para Povo e a Visão Mundial, que recebe doação de alimentos dos EUA, deveriam adaptar-se ao modelo completo do PRONAE. Apesar do tamanho do país, não foi observada nessa investigação uma gama de ONGs envolvidas na ligação entre produtores locais ²¹⁰.

De acordo com o Relatório Final do Projeto Complementar, os desafios apontados pela avaliação do piloto do PRONAE podem ser superados pelos agentes moçambicanos, contudo, o relatório ressaltava que a ausência de agentes brasileiros no terreno poderia implicar em uma perda de força política de avanço do modelo de alimentação escolar inspirado no modelo brasileiro. Essa colocação foi suscitada devido ao acompanhamento de discussões sobre a comparação dos custos do Projeto-piloto do PRONAE e o Projeto-piloto do PMA, o qual não tem alimentação diversificada, nem a garantia de compras da agricultura familiar.

²¹⁰ Em 2016, o Programa de Transição do PMA atendia 210 escolas, a ADPP 269, a Visão Mundial 160, e a JAM 31 escolas. Esses dados mostram que a cobertura do ensino primário é de 3,77%. Apenas os lares e internatos tem cobertura de 100% das entidades (Estratégia de Fortalecimento do PRONAE; 2016: 30).

Como o PMA é financiador do Projeto-piloto do PRONAE, o seu peso político na decisão do modelo a ser expandido é fulcral. Nesse sentido, a consultora que esteve alocada no MINEDH destacou que sempre buscava enfatizar o custo benefício social do PRONAE, chamando a atenção para que o custo imediato de implementação do Programa não deveria ser tido como maior empecilho para a adoção permanente do modelo de compras locais.

O Relatório da Consultora destacava como fraquezas da cooperação brasileira a pulverização de ações que poderiam ser integradas, mencionando a falta de articulação entre agentes ligados à extensão rural aos da alimentação escolar. A ênfase no nível técnico em detrimento do diálogo político-diplomático apurado, via ABC, também foi apontado como dificuldade da cooperação brasileira em Moçambique.

Em termos locais, o PAA alcançou os seus objetivos de aumento da produção e escoamento da produção familiar para as escolas e proporcionou aprendizados aos agentes envolvidos no processo. Contudo, a sua continuidade e expansão depende de financiamento e aperfeiçoamento institucional ainda incertos no contexto político atual em Moçambique. Apesar dessa dificuldade, entrevistados ressaltaram que o PAA foi um instrumento importante para identificar gargalos a serem enfrentados na execução de uma possível política pública: extensão rural para organização dos produtores, aperfeiçoamento da Lei de Compras Públicas e a gestão dos recursos. Tais lições estão a servir de referência para as discussões para a expansão do PRONAE.

Foi destacada a mobilização de uma agenda para o PAA no âmbito do SETSAN, a qual contou com o apoio da FAO que, provavelmente, será o parceiro a manter viva a ideia dos mercados institucionais no país, se continuar a financiar projetos. O enraizamento dos princípios articulados no PRONAE e no PAA são resultados a serem construídos a longo prazo. Assim, o desafio é a integração do legado dos projetos de cooperação em políticas públicas efetivas.

5.4 - Cabo Verde - contexto nacional e governança de SAN

Cabo Verde é um Estado insular da África subsaariana formado por dez ilhas e treze ilhéus localizados no Atlântico. As ilhas eram desabitadas até 1462, quando os portugueses passaram a estabelecer entrepostos comerciais de produtos e escravos. Devido

ao seu caráter insular, o país tem apenas 10% de seu pequeno território composto por terras aráveis, o que ocasionou diversas crises alimentares, e direcionou as principais atividades econômicas para a pesca e para o turismo. Com cerca de 490 mil habitantes, devido às árduas condições de vida, Cabo Verde possui uma enorme população emigrada de reconhecida importância para a economia do país.

Para Cabo Verde, a ajuda ao desenvolvimento e as remessas dos emigrados constituem um aspecto crítico de financiamento. Com a independência em 1975, o país é uma república democrática semipresidencialista, com regime multipartidário desde 1991 e tornou-se uma referência de desenvolvimento gradual da democracia no conjunto dos PALOP, com destaque para o desenvolvimento da boa governação. Em 2007, Cabo Verde passou do grupo dos Países Menos Avançados para o dos Países de Desenvolvimento Intermédio.

Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano, entre 2000 e 2013, o IDH de Cabo Verde passou de 0,50 para 0,63, atingindo 0,65 em 2014, uma das melhores performances entre os países da África Subsaariana. Contudo, as condições naturais, a dependência das exportações e o financiamento próprio de suas ações de desenvolvimento são desafios colocados ao país. Persistem disparidades entre as condições de vida nas diferentes ilhas, no meio rural e no meio urbano, mas houve redução da população vivendo abaixo da linha da pobreza, que caiu de 49%, em 1990, para 27%, em 2007.

A agricultura é voltada à subsistência rural. A alta fragmentação da terra causada pela reforma agrária pós-independência e a escassez de terras aráveis tornam Cabo Verde um país altamente vulnerável às condições internacionais. A produção pecuária e da pesca cobrem mais de 90% das necessidades do mercado interno²¹¹ e, segundo dados do Censo Agrícola de 2004, realizado pelo Ministério da Agricultura, 99,6% das explorações agrícolas em Cabo Verde são do tipo familiar.

Após a independência, a política de segurança alimentar e nutricional esteve intimamente relacionada à gestão da ajuda internacional. Assim, foi decidido pela comercialização dos produtos em detrimento da distribuição para que a ajuda gerasse fonte de renda e funcionasse como uma política social, por meio da regulação dos preços dos alimentos. A partir da década de 1980, Cabo Verde iniciou um processo de liberalização econômica. Nesse cenário, a dificuldade de transporte entre ilhas foi sempre

²¹¹ Estimativa apresentada por Martins (2015; 14). Com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Rural de 2010.

considerado um fator de estrangulamento dos mercados periféricos. Dessa forma, para lidar com a liberalização do mercado foi lançado o Decreto-lei nº 1/99 de 1 de Fevereiro, o qual institui uma política de regulação e liberalização do mercado e a manutenção de preços administrados.

Nesse contexto, a ajuda alimentar desempenhou um papel importante ao longo dos anos na estabilização dos preços no mercado interno. De acordo com o Plano Nacional de Desenvolvimento (1981-1985), os recursos angariados com a comercialização da ajuda (arroz, farinha de trigo e açúcar) deveriam ser direcionados para a implementação de projetos de desenvolvimento. A gestão desses fundos deu origem ao Programa Frentes de Alta Intensidade de Mão-de-Obra, que tinha como objetivo conjugar a segurança alimentar e a proteção social a partir da criação de estruturas rurais. Se por um lado essa iniciativa afastava o caráter assistencialista da ajuda, atrelava o desenvolvimento rural completamente às obras públicas (Martins, 2015: 17-18).

Com a Cimeira de Roma de 1996, gradualmente a agenda de SAN ganhou novos contornos. Após a Cimeira, foi lançada a primeira Estratégia Nacional de Segurança Alimentar (ENSA) de Cabo Verde. No Documento já era prevista a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CNSA), efetivado oficialmente em 2005, como órgão consultivo ligado ao Ministério do Ambiente, Agricultura e Pesca. O Decreto nº 56/2005 instituiu o Conselho e indica que este deveria funcionar como instância de coordenação e reunir representantes de diversos setores, inclusive da sociedade civil. Apesar da publicação do Decreto, o CNSA não chegou a funcionar até que uma nova movimentação em prol de criação de estruturas nacionais de governança de SAN se instalasse na CPLP.

A ENSA tinha como um de seus princípios a boa governança, a qual incluía a participação da sociedade civil ao longo do ciclo das políticas de SAN. O Conselho, oficialmente criado em 2005, teria o seu Secretariado Técnico e Executivo desempenhado pela Direção dos Serviços da Segurança Alimentar. A Direção dos Serviços da Segurança Alimentar estava integrada na Direção Geral do Planeamento, Orçamento e Gestão do Ministério do Ambiente e Agricultura, o que poderia dificultar, por exemplo, o trabalho de articulação com as agências de regulação que têm um estatuto diferenciado. Assim, a vinculação do CNSA ao Ministério responsável pela Agricultura não permitia que houvesse uma visão mais estratégica da segurança alimentar e que pudesse fazer funcionar um mecanismo de concertação como um Conselho com atribuições políticas (Martins, 2015: 25).

A intenção de melhorar a articulação intersectorial aparece em outros documentos pós ENSA. No Programa Nacional de Segurança Alimentar (PNSA 2007 - 2011), foi proposta a criação de uma estrutura de coordenação para atender as necessidades de descentralização, da participação e da responsabilização dos atores no quadro de concertação e integração intersectorial através de uma Rede de Segurança Alimentar. A visão de que a necessidade de uma ação intersectorial era necessária e o reconhecimento de que esse tipo de ação havia encontrado dificuldades de execução foram registrados no Plano Nacional de Segurança Alimentar (2007-2011), pois a rede indicada ainda não tinha sido criada. A aprovação oficial da ESAN-CPLP, em 2012, provocou uma nova movimentação para atualizar a ENSA, bem como para a reformulação do CNSA.

Cabo Verde teve três Documentos Estratégicos de Crescimento e Redução da Pobreza (DECRP). O primeiro DECRP (2004-2011) reconhece que 38% dos muito pobres estão concentrados no setor primário e que existe maior incidência de insuficiência crônica de energia, tanto nas crianças pobres como nas crianças não pobres em uma média de 7% e 6%, respectivamente. No total, 13% das crianças pobres com um ano de idade sofriam de insuficiência crônica de energia (DECRP I, 2004: 38-42).

Nesse Documento, uma das formas de combater a pobreza é a perspectiva de aumento da produção por meio de agricultura de regadio. No que concerne ao eixo “Melhorar o Sistema de Protecção Social e a SAN”, podem ser destacados alguns pontos, como a instalação da Agência Nacional de Segurança Alimentar, entidade reguladora do mercado dos produtos alimentares essenciais, a melhoria da capacidade de negociação e da gestão da ajuda alimentar, a regulação, a regulamentação e a fiscalização do funcionamento do mercado de bens essenciais, a regulamentação e operacionalização da Comissão Nacional para a Segurança Alimentar (criada em 1996 no ensejo da Cimeira da FAO, como instância pluridisciplinar de concertação e articulação de políticas e programas de segurança alimentar), a consolidação do quadro institucional para a segurança alimentar e o reforço da capacidade dos atores intervenientes nesse domínio, a implementação de um sistema de divulgação de informação e educação da população (visando a melhoria da dieta alimentar), além de alguns tópicos ligados à fiscalização da qualidade dos alimentos (DECRP I, 2004: 32). A partir da observação do Documento, percebe-se que a ideia de articulação intersectorial ainda era embrionária.

Depois do DECRP I, mais dois Documentos Estratégicos foram elaborados, o DECRP II para o período 2008-2011 e o DECRP III para o período 2012-2016. Ao longo da elaboração desses Documentos, Cabo Verde desenvolveu instrumentos específicos

para tratar a segurança alimentar e nutricional: O país elaborou vários instrumentos que abordavam questões de SAN além da ENSA: o Programa Nacional de Segurança Alimentar (2007-2011), o Plano Nacional para o Desenvolvimento da Agricultura e Pescas para o Horizonte 2015 e o respectivo Plano de Acção (2005-2008), o Programa Nacional de Luta contra a Pobreza, o qual agrega três Programas: o Projecto de Desenvolvimento do Sector Social, o Programa de Luta contra a Pobreza no Meio Rural e o Projecto de Promoção Sócio-Económica de Grupos Desfavorecidos.

Após essa apresentação geral, o foco da análise deste trabalho centra-se na Estratégia Nacional de Segurança Alimentar (2002-2015) e sua revisão para o Horizonte 2020, produto que contou com a cooperação de agentes brasileiros via FAO, assim como a reforma do Conselho Nacional de SAN.

As colaborações do Brasil e da CPLP incidiram nomeadamente na revisão da Estratégia, na consultoria para construção do CNSAN e nas discussões para a elaboração de uma lei específica sobre o DHAA. Serão expostas análises de entrevistas realizadas com consultores e atores ligados à sociedade civil, ao governo e de conteúdo de Relatórios fornecidos pela ABC e pelo FNDE.

Com o andamento do Programa Fome Zero no Brasil e o início das trocas de experiências Sul-Sul, Cabo Verde foi um dos primeiros países a receber delegações brasileiras para a apresentação de experiências e negociação de projetos. Mais tarde, essas relações continuaram por meio de consultoria de agentes experientes via agências da ONU.

As primeiras movimentações de consultoria estiveram ligadas à revisão da ENSA e à efetivação do CNSAN. Assim, agentes via FAO iniciaram discussões sobre a constituição do Conselho, visitando os diversos Ministérios em uma forma de advocacia internacional para a formação de um Conselho ligado ao gabinete do Primeiro-ministro, com 2/3 de participação da sociedade civil e com reuniões regulares durante o ano.

Nas discussões, houve proposta de uma representação paritária entre governo e sociedade civil. Nesses aspectos, não houve flexibilidade do governo que aderiu a um modelo ligado ao Gabinete do Ministro do Desenvolvimento Rural, com 2/3 de representantes ligados ao governo e, inicialmente, com proposta de uma reunião por ano, pois estas acarretam custos.

Assim, foram visitados pelos consultores os Ministérios da Agricultura e Ambiente, da Saúde, da Educação e do Planeamento para mapear as aspirações, responsabilidades e capacidade de articulação entre esses órgãos. O Conselho deveria ser

uma esfera útil para essa articulação, inclusive com atores da sociedade civil. No entanto, o formato aprovado pelo Decreto-lei nº 36/2013²¹² não propiciava uma articulação efetiva, pois a representação de organizações da sociedade civil era mínima. Mesmo assim, os consultores internacionais entendem que esse tipo de articulação é fruto de um avanço gradual que pode ser, ou não, apropriado pelos atores nacionais. Segundo Martins (2015: 26), para que esse órgão consultivo seja, de facto, eficiente é necessário que haja um reforço do Secretariado Técnico para que haja uma liderança efetiva e o empoderamento dos membros do Conselho.

O alargamento da participação da sociedade civil foi discutido desde a criação do Conselho. Inicialmente, apenas dois assentos estavam destinados a entidades dessa categoria. Após reivindicações, o número foi aumentado para cinco assentos. A Plataforma de ONGs de Cabo Verde, criada em 1996, congrega quase 300 organizações e várias dessas entidades trabalham direta ou indiretamente o tema da SAN. No entanto, apesar do envolvimento em projetos diversos, a participação da sociedade civil na constituição de uma agenda de políticas públicas é limitada e frágil. Nesse cenário, Martins (2015) chama atenção para o risco de que modelos institucionais definidos e incorporados às políticas nacionais sejam implantados sem que as instituições e a sociedade tenham condições de corresponder às atribuições oficialmente colocadas nos Planos, Leis e Estratégias.

De acordo com as mais recentes informações sobre o CNSAN, até meados 2017, um avanço registrado foi a incorporação de mais representantes da sociedade civil, passando para cinco o número de assentos ocupados por esses atores. No início do funcionamento do Conselho, havia uma dicotomia formalista: enquanto os pescadores tinham uma organização formal que estava inoperante, os agricultores não tinham registro formal como coletividade, empecilho que inviabilizou a participação dos agricultores nas discussões até que esse empasse fosse resolvido. Nos estatutos do CNSAN está estipulado que a representação ministerial deve ser feita ao mais alto nível, a nível das Direções Gerais - no caso dos Institutos - os Presidentes, sendo esta a maioria de membros do Conselho.

²¹² A partir desse Decreto, a Direção de Serviço de Segurança Alimentar é transformada em Secretariado Nacional para a Segurança Alimentar e Nutricional que tem como atribuição elaborar estudos e dar apoio técnico especializado na conceção, planeamento, elaboração, implementação e seguimento das políticas de SAN, designadamente na definição das estratégias, regulamentação e desenvolvimento da cooperação para o estabelecimento de ajudas, parcerias e alianças com organizações nacionais e internacionais para o desenvolvimento de programas.

Até meados de 2017, ocorreram seis reuniões ordinárias. Foi decidido que as reuniões seriam bianuais. No ano de 2016, o Conselho não teve reuniões devido à movimentação própria de um ano eleitoral. A agenda dessas reuniões foi marcada pelos seguintes temas: Projeto de Lei sobre o DHAA, as Diretrizes para a Agricultura Familiar da CPLP, a constituição do próprio CNSAN, nomeadamente a inclusão de membros da sociedade civil e outras entidades, e a avaliação da campanha agrícola²¹³.

De toda forma, até então, as reuniões do Conselho funcionaram basicamente como espaço de troca de informações, mas ainda sem grande capacidade de articulação política e intersectorial sobre questões de interesse, como o aperfeiçoamento da legislação de compras públicas ou alimentação escolar. Esses assuntos permeiam as ideias da agenda para um futuro próximo que pode ser estimulado pelas discussões e eventual criação de uma Lei do DHAA, mas que ainda são incipientes. As discussões sobre a Lei da Alimentação Escolar foram conduzidas pela Fundação Instituto Cabo-verdiano de Ação Social Escolar (ICASE), com participação de vários agentes, mas sem grandes discussões no nível do Conselho.

De acordo com entrevista ao Ponto Focal de Cabo Verde na REDSAN-CPLP, foi considerável o avanço da participação de organizações da sociedade civil na elaboração da ESAN Horizonte 2020. A primeira Estratégia, segundo o entrevistado, foi um trabalho nomeadamente de consultores, embora tenham sido consultados alguns setores da sociedade em uma participação mínima.

Em contrapartida, a revisão conduzida já no âmbito dos esforços da ESAN-CPLP, foi mais participativa. Nesse escopo, a Plataforma de ONGs conseguiu financiamento da FAO para que agentes da sociedade civil de várias ilhas fossem capacitados para participar nessa discussão. O público-alvo foi misto, houve representantes das associações de produtores e alguns agricultores individuais, inclusive havendo participação de consultores da FAO e representante da ACTUAR. Dentre os temas abordados, destacam-se a familiarização com os conceitos de SAN, a participação social, o trabalho em rede, a exposição de experiências de sucesso e discussões sobre a formação de uma rede de produtores para abastecimento da alimentação escolar.

A revisão da ENSA retoma antigas e incipientes ideias de participação social e de coordenação intersectorial na perspectiva do DHAA como forma de alinhamento à ESAN-CPLP. Atualizada pela Resolução nº 69, de 27 de Julho de 2015, a Estratégia de

²¹³ Informações fornecidas pela Secretária de SAN.

Segurança Alimentar e Nutricional no Horizonte 2020 (ESAN – 2020) incorpora o DHAA como elemento orientador das políticas públicas de SAN. A exemplo do Brasil, Cabo Verde passou a adotar o termo segurança alimentar e nutricional em seus documentos, manteve-se o objetivo geral da ENSA e foram incorporados elementos como o bem-estar, a alimentação segura e nutritiva, a avaliação da implementação da ENSA e o alinhamento com as estratégias de crescimento e redução da pobreza, assim como o fortalecimento do quadro institucional para ser mais capaz de atuar de forma intersectorial. O documento evidencia o papel da agricultura familiar e as perspectivas que se apresentam com a modernização e o estabelecimento de mecanismo para coordenação política do tipo intersectorial (Diário da República I Série, nº 45 de 27 de Julho de 2015)²¹⁴.

No ensejo das discussões da ESAN 2020 foi elaborado o Plano de Acção Nacional para Segurança Alimentar e Nutricional (PANSAN 2014-2016)²¹⁵, como instrumento orientador da execução da ENSA. O Plano tem eixos com base na Estratégia, tendo como foco o reforço do quadro legislativo e institucional para consolidar a SAN e assegurar a realização do DHAA. Assim, o Plano aponta como metas: contribuir para a melhoria das condições de acesso à água, ao saneamento básico; aumentar a produção agropecuária e das pescas de forma sustentável aprimorando os mecanismos disponíveis; melhorar o rendimento das populações vulneráveis para o acesso financeiro aos alimentos; desenvolver ações de controle sanitário, prevenção e tratamento dos distúrbios nutricionais, bem como suplementação, orientação e educação nutricional ²¹⁶.

O Plano aponta objetivos prioritários dentro de cada eixo e apresenta um orçamento indicativo para a realização destes²¹⁷. Nesse documento, são particularmente pertinentes para esta análise a alta relevância intersetorial atribuída ao funcionamento do

²¹⁴ Como objetivos estratégicos, a ENSAN – 2020 visa: a) Reforçar o quadro legislativo e institucional para consolidar a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e assegurar a realização do DHAA; b) Contribuir para a melhoria das condições de acesso à água, ao saneamento básico e outros componentes de bem-estar pelos agregados familiares; c) Aumentar a produção agropecuária e das pescas de forma sustentável, aprimorando os mecanismos de abastecimento alimentar, com técnicas inovadoras e ampliando a participação dos jovens); d) Melhorar o rendimento das populações vulneráveis para o acesso financeiro aos alimentos; e e) Desenvolver ações de prevenção e tratamento dos distúrbios nutricionais, suplementação, orientação e educação nutricional para adoção de hábitos alimentares saudáveis.

²¹⁵ O seu antecessor tinha sido o Plano Nacional de Segurança Alimentar 2007-2011” (PNSA 2007-2011).

²¹⁶ O Plano de Acção foi aprovado e está em anexo à I Série, Nº 45 B do Diário da República de Cabo Verde de 27 de Julho de 2015.

²¹⁷ Um processo de reflexão participativo sobre esse Documento foi realizado em Abril de 2014 em série de 4 ateliers realizados em Mindelo, Porto Novo.

CNSAN como instância de articulação política e técnica, o que demanda o empoderamento de seu Secretariado Executivo e a construção de uma agenda sólida com a criação de condições para a participação da sociedade civil de forma capacitada. Nesse cenário de construção institucional, propõe-se no Plano que seja criado um grupo de trabalho no Conselho para a articulação da Rede SAN e que o Sistema de Informação seja aprimorado para fornecer dados consistentes e avaliações sólidas para a tomada de decisões articuladas e consistentes.

No eixo concernente às “Ações que garantem a qualidade e a segurança sanitária de alimentos, bem como a prevenção e tratamento dos distúrbios nutricionais, orientação e educação nutricional para adoção de hábitos alimentares saudáveis”, dentre os pontos que tratam da nutrição infantil, o melhoramento da condição nutricional das crianças em idade escolar é uma meta que tem como um de seus direcionamentos a ampliação da participação dos produtos locais na alimentação escolar. Ligado a esse tema, o item que trata o “Aumento da produção agropecuária e das pescas de forma sustentável, aprimorando os mecanismos de abastecimento alimentar, com técnicas inovadoras e ampliando a participação dos jovens”, o Plano aponta que o aumento da produção requer a ampliação do acesso aos mercados. Portanto, é colocado que o mercado nacional deve incluir as compras públicas e o estímulo aos circuitos curtos de abastecimento, do qual a compra local para a alimentação escolar é um exemplo e que requer apoio às associações de produtores para lidar com questões burocráticas e produtivas.

O Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (2015-2020), cujos principais intervenientes formam o Ministério da Saúde, a OMS e a UNICEF, também colocaram como questão fundamental assegurar o funcionamento do CNSAN e a participação efetiva de todos os membros. No tópico da educação alimentar, a perspectiva do DHAA é enfatizada, de modo que além da alimentação fortificada nas cantinas escolares (sal iodado, farinha de trigo fortificado), seja valorizado o fomento de iniciativas de aquisição de produtos locais.

Até meados de 2017, o Plano de Acção ainda não tinha sido avaliado. Como visto, o Conselho ainda estava de forma incipiente a ter as suas reuniões regulares e a Rede SAN ainda não tinha sido constituída. Nesse contexto, o que estava em andamento em 2017 eram as discussões para a elaboração da Lei do DHAA e da Rede. De acordo com o Plano, há intenção de incluir o DHAA na Constituição Cabo Verdiana. No entanto, esta oportunidade não se apresentou ainda e a Lei de SAN é a prioridade.

Quanto às discussões acerca da Lei do DHAA, cujo esboço ainda estava em andamento em 2017, foi destacado que as Oficinas realizadas no início de 2017 foram pautadas por um roteiro amplo ligado ao DHAA com exemplos brasileiros e de outros países e experiências de como passar da elaboração da lei para a implementação. Deste modo, o roteiro foi preenchido pelas prioridades locais relativas à criação da Rede de SAN, às questões de saúde e acesso à água e de apoio à agricultura nacional. Apesar do envolvimento dos diversos atores, ainda havia a percepção de que, em termos governamentais, o debate ainda estava demasiado centrado no Ministério responsável pela agricultura. Assim, propunha-se sempre que o Ministério da Educação, da Proteção Social e da Família e o responsável pela gestão da água buscassem maior articulação.

No que concerne à aplicação da Lei, as discussões apontaram para a necessidade de elaboração de uma lei com a participação de atores dos diversos Ministérios envolvidos no tema da SAN. É desejável que a Lei seja clara e autoexplicativa para que possa ser facilmente compreendida e apropriada por todos os *stakeholders*. Nesse cenário, a aposta dos consultores internacionais transmitida aos participantes para a efetiva aplicação da Lei era propiciar a participação de atores governamentais e não-governamentais na sua elaboração, de modo que os atores-chave possam se apropriar do processo, assumir compromissos e executá-los:

...deveria ser uma construção coletiva, para que todos pudessem se reconhecer naquela Lei. Por isso, é fundamental discuti-la no CNSAN, mas também discutir com a Caritas, com as instituições privadas ou caritativas, é fundamental para que as pessoas e instituições possam se reconhecer nessa legislação (Ana Fonseca, 2017).

Nessas oficinas, a temática da construção da Rede de SAN foi retomada. O Secretariado de SAN lançou uma proposta e foram traçadas discussões de como viabilizar seu funcionamento. Uma das propostas é que células da rede sejam organizadas por municipalidades. No entanto, apesar do interesse das Câmaras locais em participar dessa estrutura, foi ressaltada a falta de recursos para geri-la.

Foram realizadas oficinas na Praia, em São Vicente e no Mindelo com o apoio de consultores nacionais e internacionais. Além dos contatos com a sociedade civil, foi relatado que houve uma reunião com o Primeiro-ministro em 2017, na qual foi declarado que não havia obstáculo para a aprovação de uma Lei de SAN ou do DHAA.

Uma das questões destacadas na entrevista discutidas nas oficinas foi a relação entre soberania alimentar e segurança alimentar em Cabo Verde, pois o país importa 80% do que consome. Com essa dependência externa, foram levantadas questões sobre como favorecer a produção local nas compras para alimentação escolar por meio de um calendário que considere a produção sazonal da agricultura familiar. Nesse escopo se insere a questão da sensibilização para o consumo de produtos locais, pois a introdução do arroz, com a liberalização da economia, fez com que o consumo de milho diminuísse substancialmente.

Mesmo consciente da impossibilidade de autossuficiência, a ideia é diminuir as importações e gerar renda local. Assim, foram enfatizadas as questões de acesso à água, assistência técnica, certificação coletiva e temas ligados à inclusão no mercado dos pequenos produtores no abastecimento de cantinas escolares, mas também de hotéis e bases turísticas. Como gargalos do mercado, os agricultores enfrentam a falta de registro e, por vezes, a falta de adequação de seus produtos aos parâmetros indicados na Lei de Compras.

5.4.1 - Alimentação escolar e agricultura familiar

A operação das agências da ONU em Cabo Verde remonta ao imediato período pós-independência. Nesse cenário, o Programa de Cantinas Escolares é a intervenção mais antiga das Nações Unidas no país. Além do PMA, o PNUD, a UNICEF, o FIDA e a FAO também têm desenvolvido vários projetos estruturais, por vezes com o apoio de doadores tradicionais e mesmo da cooperação Sul-Sul, como no caso do Brasil mais recentemente.

Em termos de Cooperação Sul-Sul, a cooperação brasileira nos anos de 2000 destaca-se pelos projetos de assistência técnica da EMBRAPA ao Instituto de Investigação Agrária no desenvolvimento da caprino-ovinocultura e da horticultura e entre a Fundação Cabo-verdiana de Ação Social-escolar (FICASE) e o FNDE²¹⁸. Em termos de fortalecimento institucional, o Brasil também prestou assistência à Agência Nacional de Regulação dos Produtos Farmacêuticos e Alimentares e ao Ministério da

²¹⁸ Essa foi a conclusão de Martins (2015) ao consultar a Embaixada Brasileira. Mais detalhes sobre outras áreas da cooperação Brasil-Cabo Verde podem ser encontrados nos Relatórios do COBRADI. Dos países da CPLP, entre os anos de 2011-2013, Cabo Verde foi o que recebeu menos recursos em termos de dispêndio do Governo Federal, R\$ 2.347.876 (IPEA e ABC, 2016: 28).

Agricultura no domínio da gestão de águas. Além desses projetos, a parceria relativa ao Banco de Leite Humano conduzida pela Fiocruz e o Centro de Referência Nacional para Banco de Leite Humano e o Ministério da Saúde de Cabo Verde também é destaque da parceria entre os dois países.

O fortalecimento institucional incide sobre a partilha de conhecimentos e tecnologias entre organizações e, em termos gerais, tem sido avaliada de forma positiva, com destaque para as vantagens comparativas baseadas na Língua e nas afinidades culturais entre Brasil e Cabo Verde. Porém, vale destacar que os conhecimentos transmitidos nem sempre se adequam às necessidades das instituições, pois requerem determinadas condições para sua aplicação correspondentes às contrapartidas dos projetos das quais o Brasil não financia a implementação. Martins (2015) identificou, ainda, que contatos informais entre membros de instituições brasileiras e cabo-verdianas, facilitados por ex-estudantes formados no Brasil e que ocupam cargos na administração pública têm sido mencionados como aspecto positivo da relação entre os dois países. Apesar dessa aproximação, a autora destaca que a cooperação que abrange a sociedade civil ainda é incipiente e de fraca influência na política, mas com potencial de desenvolvimento (Martins, 2015: 31-33).

Nesse cenário cooperativo, foi assinado um acordo para o desenvolvimento de um Programa de Alimentação Escolar gerido pelo governo cabo-verdiano, no contexto de transição da retirada do PMA. Após ter sido realizada uma missão avaliativa em 2007, em 2008, Brasil e Cabo Verde estabeleceram um Programa de Trabalho em Matéria de Alimentação Escolar para o Projeto BRA/04/043-S062 – “Apoio ao Programa Nacional de Cantinas Escolares de Cabo Verde - Fase I – ICASE”.

No site da ABC consta que esse Projeto foi realizado entre 2008 e 2011, teve como foco a formação de técnicos na área do controle social e em SAN com o objetivo de elaboração de um Plano Estratégico para o ICASE e um Plano Diretor para o Programa de Lanche Escolar. Dentro desse escopo enquadravam-se a criação de um modelo cabo-verdiano de alimentação escolar, a criação de uma Lei para o Programa, o apoio para a introdução de hortas escolares e para a agricultura familiar. A referência ao período 2008-2011 não corresponde a um fluxo permanente de atividades, mas sim a missões e consultorias espaçadas, voltadas principalmente para capacitações²¹⁹.

²¹⁹ Além dos tradicionais órgãos do Governo Federal nos eventos de formação, foi observada a presença de professores da Universidade Federal de Santa Catarina, da Universidade Federal de Pernambuco e da Universidade Federal do Estado de São Paulo.

A ideia inicial do Projeto era auxiliar os cabo-Verdianos a elaborar um Plano Estratégico para o Programa de Cantinas Escolares e, para tanto, uma primeira missão de diagnóstico foi realizada em 2009, além de trocas de experiência sobre questões metodológicas. No entanto, ao retornar a Cabo Verde, em 2010, a missão brasileira deparou-se com um Plano Estratégico elaborado por consultores contratados pela Cooperação Luxemburguesa, a qual já vinha desenvolvendo parcerias na área da alimentação escolar. Embora não estivesse explícito em relatórios ou entrevistas, o que se pode inferir é que Cabo Verde optou por uma cooperação que lhe propiciou, além de capacidade técnica, recursos financeiros para a elaboração e implementação do Plano.

Assim, quando de volta a Cabo Verde em 2010, a missão brasileira deparou-se com o antigo ICASE fundido com outros órgãos e transformado em FICASE. O ICASE, sob a tutela do Ministério da Educação e Ensino Superior, em sua revisão estatutária de 1996²²⁰, tinha como atribuições e competências, entre outras atividades, o desenvolvimento de serviços de apoio social que visam criar condições que facultem ao aluno o bem-estar na escola, proporcionando-lhes melhores condições de trabalho que poderão assumir formas diversas, nomeadamente transporte, assistência nutricional e sanitária, saúde escolar, alojamento, apoios pedagógicos-didáticos e prevenção e segurança.

Responsável pelo Programa de Assistência às Cantinas Escolares, o ICASE fez até 2010 a gestão da doação dos alimentos fornecidos pelo PMA, que iniciou as atividades em 1979, com um piloto na ilha de São Nicolau e que se estendeu por todo o país desde 1984. A missão do Programa de Assistência era garantir uma refeição quente a todos os alunos do ensino básico integrado. Havia em 2009, 858 funcionários contando com os lotados na Sede e nas localidades²²¹. Nesse cenário, diferente dos cozinheiros voluntários encontrados em Moçambique e São Tomé e Príncipe, as cozinheiras estavam inseridas na folha de pagamento do Programa ou eram remuneradas pelas Câmaras Municipais dos Concelhos.

A lei que regulamenta o sistema de ensino dispõe que os órgãos do poder local deverão cooperar com o Governo Central na mobilização e disponibilização de recursos financeiros, assim como as famílias e as comunidades deverão contribuir para o esforço

²²⁰ Decreto-Lei n° 20/96, de 17 de junho de 1996.

²²¹ Em 2006, os dados apresentados pelo próprio ICASE demonstram o atendimento de 78.172 alunos do Ensino Básico Integrado (EBI), distribuídos em 425 escolas, e 13 424 alunos do Ensino Pré-Escolar (EPE), em 330 escolas, o que corresponde a 100% dos alunos do ensino básico e apenas 16% dos alunos da pré-escola. Essas informações foram encontradas em Relatório de Missão Brasileira para diagnóstico do PAC.

nacional em relação à educação básica, segundo princípios, formas e critérios a serem estabelecidos em lei (Capítulo VI, Art. 70º, itens 2 e 3 da Lei nº 113/V/99, publicada no B.O. da República de Cabo Verde, de 18.10.1999). Nesse contexto, a contribuição das famílias é simbólica e destinada à compra de alimentos complementares ou materiais de limpeza.

Apesar da boa cobertura, o relatório da missão brasileira apontava que as refeições oferecidas pelo PMA não preenchiam todas as necessidades nutricionais das crianças. Para diversificar a alimentação, foi decidido o apoio às hortas escolares. Foi constatado, ainda, que em Cabo Verde não há a tradição na formação de grupos sociais com o propósito de controlar e acompanhar as atividades e ações desenvolvidas pelo Estado. Entretanto, o governo declarou estar interessado na ampliação da participação da sociedade nas políticas públicas.

O processo de desligamento do PMA começou em 2007 com a gradual passagem de responsabilidades orçamentais para o Estado. Nesse cenário, para a criação do Programa Cabo-verdiano de Cantinas Escolares houve o interesse de conhecimento de projetos e programas de alimentação escolar e o PNAE Brasileiro foi identificado pelo governo cabo-verdiano como modelo que mais se aproximava da proposta de atendimento a ser realizado pelas cantinas escolares, devido às semelhanças geográficas e sócio-econômicas e, particularmente, pelos princípios e diretrizes que o Programa brasileiro estabelece em sua missão: a descentralização das responsabilidades, o desenvolvimento local, a garantia parcial do atendimento das necessidades nutricionais dos escolares e o envolvimento da sociedade nas ações de controle e fiscalização das políticas públicas²²².

Para que o governo cabo-verdiano assumisse as responsabilidades, era necessário um aprimoramento da base legal de um Programa Nacional de Alimentação Escolar, assim como um plano estratégico que deveria ser apoiado pela cooperação brasileira. Em uma missão realizada de 04 a 15 de maio de 2009, uma equipe composta de 4 técnicos do FNDE foi a Cabo Verde construir, em conjunto com a administração, do ICASE uma proposta de Planejamento Estratégico e Plano Diretor da instituição, bem como formar técnicos cabo-verdianos para elaboração dos referidos planejamentos em seus respectivos departamentos.

²²² Essas afirmações e informações sobre o Programa de Assistência às Cantinas Escolares foram encontradas em Relatório de missão brasileira a Cabo Verde

Como resultado, nesse período foram elaborados documentos com as diretrizes das quatro fases do planejamento estratégico da instituição, definindo, inicialmente, a identidade organizacional do ICASE, através da sua missão, visão, valores e contextos aos quais está inserido. Como segunda fase, foi realizado diagnóstico institucional após definição de estratégias organizacionais e, por fim, estratégias de monitoramento e avaliação, englobando conclusões e recomendações para o fortalecimento da gestão do ICASE. Dessa forma, a cooperação brasileira assumiu que os Diretores da Instituição reuniram elementos suficientes para promover as reformas pretendidas.

Contudo, ao retornar a Cabo Verde em uma missão realizada entre Julho e Agosto de 2010 para realizar oficina de definição e validação do Planejamento Estratégico, do Plano Diretor e da rede de proteção e comunicação das cantinas escolares e realizar capacitação na área de SAN e controle social, a cooperação brasileira deparou-se com o ICASE transformado em FICASE a partir da fusão entre o ICASE e outros dois institutos: Fundo Autônomo de Edição de Manuais e Fundo de Apóio ao Ensino e a Formação. Devido à mudança, não foi elaborado um Plano Diretor, como previsto no projeto de cooperação.

Ademais, foi apresentado pelo Presidente do FICASE um documento elaborado com o apoio da Cooperação Luxemburguesa. De acordo com o Relatório da missão brasileira, o PNASE horizonte 2010-2020 - Cabo Verde, datado de 20 de março de 2010, tinha sido elaborado com a metodologia apresentada pela missão brasileira, que previa o aprimoramento do documento por meio de oficinas de socialização pública.

Assim, foi constatado que Luxemburgo havia financiado a preparação do Plano do Programa de Cantinas Escolares no âmbito de um projeto mais amplo denominado Plano Nacional de Saúde Escolar²²³. A partir dessas informações, o centro da missão de 2010 recaiu sobre a capacitação em termos de controle social e SAN, tema com o qual alguns agentes governamentais já tinham tido contato em visita ao Brasil no ano de 2008. Nessas formações, devido às cozinheiras só falarem crioulo, apenas técnicos foram formados.

Dados os desdobramentos da cooperação entre Cabo Verde e Luxemburgo, o relatório da missão de 2010 sugeriu o fortalecimento do controle das ações brasileiras, pois existiam outras ações suscetíveis ao mesmo problema de duplicidade. Da mesma forma, o estímulo às hortas escolares contava com o apoio de várias organizações como

²²³ Busca de informações na internet, no site INFOPRESS, registrada no Relatório da missão de 2010 relatava que a Lux Development disponibilizou dois mil contos de escudos, cerca de vinte mil Euros, para a elaboração do Programa Nacional de Cantinas Escolares (PNCE).

FAO, Brasil, Luxemburgo e PMA. A Cooperação de Luxemburgo tem papel de destaque em Cabo Verde na área da educação. O Programa Indicativo de Cooperação para 2011/2015 entre os dois países, correspondia a um montante de 60 milhões de Euros (LuxDev, 2010: 6), o que coloca Luxemburgo como um parceiro de prestígio e com capacidade de implementação de ações que a cooperação brasileira não tem.

O Projeto “Apoio a Implementação do Programa Nacional de Saúde Escolar e Cantinas Escolares - Fase III (2010-2015)”, de Luxemburgo, articulava ações com o FICASE, o Ministério da Saúde, da Educação e com agências da ONU, como FAO, UNICEF e OMS. A contribuição da Lux Development para essa iniciativa foi de 3 550 000 Euros (LuxDev: 2015: 12).

Nesse cenário, a cooperação de Luxemburgo financiou um projeto-piloto para a diversificação da ementa escolar a partir da produção local chamado “Compras Locais em Cabo Verde”. Implementado de 2012 a 2014, o projeto visava diversificar a ementa escolar, abastecendo as cantinas escolares com produtos nacionais, como frutas, legumes, pescado e feijões. Neste projeto estiverem envolvidos a FAO, o PMA, a OMS, no âmbito do Programa Conjunto das Nações Unidas 042 “Apoio à Segurança Alimentar e Nutricional nas Escolas” financiado pela Cooperação Luxemburguesa.

Em termos legislativos, foi elaborada, com o apoio das Nações Unidas, em um processo participativo, a Lei n.º 89/VIII/2015, de 28 de Maio, que estabelece o regime jurídico da alimentação e saúde escolar e institui o Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar. A Lei rege-se pelos princípios da universalidade, da descentralização e da partilha de responsabilidade entre esferas do governo e a comunidade. Na parte da educação alimentar, destaca-se o estímulo ao consumo de produtos agroecológicos e o desenvolvimento de tecnologias sociais para o campo da alimentação escolar. No tópico das ementas, destaca-se em comum a outras legislações “o princípio de introdução de produtos nacionais, de modo a respeitar as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a alimentação saudável adequada, a cultura alimentar da localidade e pautar-se pela sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região”.

Com um visível carácter intersectorial, a Lei estabelece uma espécie de Câmara Interministerial para lidar com a alimentação escolar. Contudo, depois da criação do CNSAN, foi decidido pela criação de uma comissão de alimentação escolar dentro do Conselho. Com a ideia base na atuação conjunta entre setores, a legislação estimula a compra de produtos frescos a produtores locais, estabelecendo que “da verba inscrita no orçamento de Estado destinada à compra de produtos alimentares no âmbito do PNASE,

no mínimo 25% devem ser canalizados para a compra de produtos nacionais, como forma de diversificar e enriquecer a ementa e promover a economia local”²²⁴. A Lei teve um regulamento aprovado pelo Conselho de Ministros e publicado no Boletim em 2016.

É notável que a legislação cabo-verdiana contemplou os princípios da intersectorialidade e mesmo da soberania alimentar em semelhança ao Brasil e à legislação adotada em 2012 em São Tomé e Príncipe. Contudo, entrevista conduzida no final de 2016 com o Diretor dos Serviços de Alimentação Escolar do FICASE revelou que, desde 2010, a cooperação brasileira foi substituída pela Luxemburguesa. Contudo, foi ressaltado que contatos com o Centro de Excelência ainda aconteciam, assim como parcerias nos grandes fóruns como o *Child Nutrition Global Forum*.

Ademais, além da inspiração geral das experiências aproveitadas pelos outros parceiros do desenvolvimento, as capacitações favoreceram a incorporação de boas práticas no manuseio dos alimentos. Em contrapartida, a questão do controle social ainda não teve muito progresso. Foram destacadas experiências existentes de comissões de gestão participativa em algumas escolas, mas aquela prática ainda não era generalizada. Os pais faziam doações para o complemento da alimentação com compras de produtos frescos locais, mas ainda precisam aprofundar a sua participação em termos qualitativos, dizia o Diretor. No caso das hortas escolares, foi constatado que o custo de produzir alimentos para as escolas com essas iniciativas é economicamente inviável devido ao pequeno espaço e ao alto custo da água. Portanto, apenas o caráter pedagógico permaneceu e por isso esse tipo de ação teve que ser redimensionada. Foi destacado, ainda, que em alguns Conselhos há hortas municipais que produzem para as escolas.

Além do projeto “Compras Locais”, financiado por Luxemburgo, no que diz respeito às compras locais, outra experiência semelhante foi realizada entre 2014 e 2016 com financiamento e apoio da FAO e da ONG Espanhola Centro de Estudios Rurales y de Agricultura Internacional. No entanto, devido à baixa produção e à dificuldade de lidar com padrões de qualidade e burocracias organizacionais, o sistema desse tipo de compra ainda é muito pequeno em Cabo Verde. Na época de entrevista com o Diretor da Alimentação Escolar, foi ressaltado que o processo de mudança de governo fez com que esses projetos-piloto não tivessem continuidade durante o período de transição, mas que a experiência de interceção entre Ministérios tinha sido positiva e que, devido à legislação

²²⁴ De acordo com resposta a questionário aplicado pela Nutricionista Júnior, Susana Cardoso, do Escritório da FAO junto à CPLP, em 2015, o Orçamento do PNASE evoluiu de 79 270_560.,00 em 2015, para 90 764 934.00, em 2016 e 2017.

aprovada, havia sinais de que o processo de aperfeiçoamento dessas práticas será retomado.

No caso de Cabo Verde, a cooperação brasileira foi marcada pelo reforço e reformulação de instâncias que já haviam sido previstas em planos anteriores, mas que ganharam novo impulso de incorporação do DHAA com as movimentações da CPLP. Na área da alimentação escolar, o Brasil continuou a ser uma referência em termos de experiência, o que se pode ver claramente refletido nas legislações e documentos produzidos. Contudo, a cooperação de Luxemburgo ocupou um espaço de implementação e financiamento que a cooperação brasileira não podia suprir.

Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe foram os países em que a cooperação em SAN brasileira foi mais expressiva em termos da concretização de projetos de alimentação escolar. Nos países a serem tratados a seguir, os contatos com a experiência brasileira também tiveram influências nas Estratégias de SAN e nos Programas de Alimentação Escolar. Contudo, projetos formais ou não chegaram a ser realizados, ou não alcançaram aprofundamento.

5.5 - Angola – contexto nacional e governança de SAN

País da Costa Ocidental da África Austral, Angola tem uma população aproximada de 26 milhões de habitantes (Censo de 2014), o Português como Língua Oficial e várias Línguas Nacionais de origens étnicas variadas. Dentre os PALOP, Angola foi um dos países com Guerra Colonial mais sangrenta (1961-1975) e Guerra Civil estendida após a independência, em 1975, até 2002.

Durante as guerras, infraestruturas foram destruídas e houve uma desarticulação dos sistemas de produção de alimentos acompanhada de um grande êxodo rural. O longo período de conflito entre os grupos políticos nacionais que disputavam o poder levou Angola a uma condição de extrema pobreza. Em 2005, Angola tinha um IDH de 0,44, gradativamente elevado a 0,53 até 2014²²⁵. Apesar dos avanços, a questão de insegurança

²²⁵ Angola: IDH - Índice de Desenvolvimento Humano. <https://pt.actualitix.com/pais/ago/angola-indice-de-desenvolvimento-humano.php> (Consultado em 23/08/2017).

alimentar ainda é crítica no país. Dados de 2009 apontavam que cerca de 40% da população encontrava-se desnutrida²²⁶.

A partir de 2004, com a elaboração da Estratégia de Redução da Pobreza, a SAN aparece de forma mais evidente na agenda do governo. No Documento, a segurança alimentar e o desenvolvimento rural aparecem como uma das dez prioridades estratégicas. Como base referencial, a Estratégia de Combate à Pobreza teve os seus princípios espelhados no Plano de Desenvolvimento a Médio Prazo 2000-2013 e na Estratégia de Desenvolvimento a Longo Prazo – Angola 2025. Foi estabelecido ainda nessa Estratégia que uma Política de Segurança Alimentar deveria ser elaborada como resposta aos compromissos assumidos perante os ODM²²⁷.

Em termos institucionais, a SAN em Angola esteve ligada ao Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas e ao Ministério da Saúde. Atrelado ao Ministério da Agricultura, foi criado o Gabinete de Segurança Alimentar na década de 1990 com o objetivo de monitorar e analisar a evolução da situação alimentar no país. Enquanto o Ministério da Agricultura voltava-se para o aumento da produção, o Ministério da Saúde já tinha elaborado programas para lidar com a desnutrição, nomeadamente, com questões materno-infantil. Entre esses programas estão o Programa da Redução da Mortalidade Materno-infantil, em curso desde 2004, o qual tem como uma de suas metas a redução da desnutrição infantil, o Programa de Iodização do Sal, o Programa de Suplementação com Micronutrientes, que visa combater as carências nutricionais de vitamina A, ferro, ácido fólico, entre outros, de crianças até aos 5 anos e das mães, o Programa de Aleitamento Materno e o Programa de Vigilância Nutricional, que visa melhorar a nutrição das crianças e mulheres grávidas via assistência nutricional nos centros de saúde. Ademais, o PMA promovia em Angola o Programa de Merenda Escolar atrelado ao Ministério da Educação, que busca aumentar a frequência escolar e a capacidade de aprendizado.

Na sequência das duas Cimeiras Mundiais da Alimentação, em 1996 e 2002, em que Angola reafirmou seu compromisso internacional com o ODM de redução da fome, e da realização do estudo de caso (aqui já mencionado e que foi conduzido em 2005 pelo Comitê Permanente de Nutrição sobre o DHAA em Angola, Moçambique, Brasil e

²²⁶ International Food Policy Research Institute. 2009. *Global Hunger Index. The challenge of hunger: Focus on financial crisis and gender inequality*. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.

²²⁷ Pinto (2008) demonstra como fatores domésticos e internacionais foram responsáveis pela colocação da SAN na agenda política de Angola.

Bolívia), o país solicitou formalmente o apoio da FAO para a elaboração da sua Estratégia Nacional de SAN.

Com a solicitação, a FAO teve como estratégia dar suporte à Angola também por meio de partilha das experiências da construção de estratégias nacionais em Moçambique e no Brasil. Assim, foram organizados encontros e seminários em que houve a interação de atores brasileiros, moçambicanos e angolanos. O Relatório de 2005 do Comitê Permanente de Nutrição mostrou que os agentes públicos de Angola não tinham um entendimento comum sobre os componentes necessários para o estabelecimento de uma política de SAN. Naquele cenário, a falta de recursos humanos formados na área era um obstáculo para a construção de políticas (Comitê Permanente de Nutrição, 2005).

Na época da elaboração da Estratégia, não havia tradição histórica de diálogo entre Estado e sociedade civil (sendo que quase nada se alterou nesse cenário). Em Angola, Moçambique e Guiné-Bissau, a estrutura jurídica do Indigenato, que diferenciava os nativos, classificados como indígenas, dos cidadãos portugueses portadores de direitos de associação, foi um dos elementos que, somado ao regime centralizador pós-colonial, não favoreceu o fortalecimento das entidades da sociedade civil nos moldes democráticos.

Mesmo com dificuldades, os angolanos já se organizavam desde o período colonial e isso foi marcante na luta pela independência. Porém, no período pós-independência, só com o fim do regime do partido único, na década de 1990, as formas associativas atuais ganharam impulso. Assim, a atuação de organizações associativas angolanas recentes motivou a promulgação da Lei das Associações, Lei nº.14/91, de 14 de Junho, a qual instituiu o direito de liberdade de associação, expressão e reunião. Foi na década de 1990, que começaram então a aparecer as ONGs angolanas.

Em 2007, no ensejo do Projeto da IFSN de promover a formação da REDSAN-PALOP e das redes nacionais, foi realizado um seminário em Angola para a sociedade civil, com participação de atores brasileiros e moçambicanos, o qual estimulou a formação de contatos entre organizações da sociedade civil em Angola. Naquela época, a atenção da mídia e do governo dada à iniciativa foi um indicador de abertura para a participação da sociedade civil na constituição da Estratégia Nacional de SAN. As primeiras movimentações governamentais para a elaboração da Estratégia aconteceram em 2006, mas a Estratégia só foi oficialmente aprovada e lançada em 2009.

Na época da elaboração da ENSAN, o conceito de DHAA ainda era muito incipiente, tanto para o governo como para a sociedade civil. Como na época da elaboração do Documento, a FAO tinha há pouco lançado as Diretrizes Voluntárias para a

Realização Progressiva do Direito à Alimentação e já trabalhava com as metodologias participativas, houve um direcionamento internacional para que a sociedade civil participasse do processo de construção da Estratégia.

Pinto (2008) identifica três grupos de atores principais para a articulação de uma agenda de SAN em Angola: o sistema das Nações Unidas, por meio do Quadro de Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento em Angola, a Comissão Europeia, a partir do apoio a ONGs e do apoio técnico ao Ministério da Agricultura, por fim, as ONGs internacionais e nacionais, geralmente beneficiárias de apoio externo. O trabalho das ONGs está basicamente voltado a ações de intervenção comunitária, sem significativa pressão frente ao Estado para a formulação de políticas públicas. Em termos de ONGs, têm destaque de atuação a Ação para o Desenvolvimento Rural e Ambiente (ADRA). Criada em 1990, a ADRA é uma das mais reconhecidas ONGs de Angola.

O Plano Nacional de SAN, que teve o início de sua elaboração em 2006, já continha como ideias fundamentais o compromisso do governo, a participação da sociedade civil e a articulação intersectorial, cuja principal referência era o Brasil. O Plano de SAN, Documento que operacionaliza a ENSAN, foi elaborado primeiro pelos agentes governamentais e em seguida apresentado por meio de seminários à sociedade civil para aperfeiçoamento.

De acordo com o Ponto Focal de Angola na REDSAN-CPLP, Diretor Geral da ADRA, as propostas da sociedade civil para a ENSAN foram bem acolhidas, no sentido de que mesmo propostas inteiras foram incorporadas ao texto da Estratégia. Contudo, segundo o entrevistado, a elaboração da Estratégia constituía basicamente um símbolo de modernidade, que não refletia a capacidade, nem o envolvimento do governo angolano para com estas questões. O distanciamento do plano para a prática foi ressaltado como um fator de fraqueza da política angolana, em geral pelos entrevistados.

Na ENSAN 2009, a ideia de intersectorialidade apareceu de forma marcante e era assumido que o modelo de interação entre setores que se pretendia implementar era inspirado na experiência do Brasil. Assim, a Estratégia previa a criação de um Conselho de SAN como “órgão máximo, de natureza consultiva em matéria de segurança alimentar e nutricional e instância de concertação e negociação política” (Angola, ENSAN, 2009: 6). No Documento consta que o Conselho estaria vinculado institucionalmente ao mais alto nível e seria composto por representantes dos vários Ministérios implicados na SAN a nível de Ministro e por representantes da sociedade civil.

Algumas das principais atribuições do CONSAN descritas na Estratégia são: oferecer um quadro de concertação e reflexão conjunta sobre a SAN, formular proposta de projeto de Lei da SAN, acompanhar a execução e implementação das políticas públicas relacionadas com a SAN. No entanto, apesar da elaboração de uma estratégia progressiva, o Conselho ainda não foi implementado e mesmo após a movimentação impulsionada pela CPLP, Angola ainda não tinha criado o seu CONSAN até meados de 2017.

Na ENSAN, era prevista a participação das organizações da sociedade civil nas seguintes vertentes: formulação de políticas e programas locais de SAN, promovendo o envolvimento das populações assistidas em todas as fases de implementação e execução dos programas; estabelecimento de redes de solidariedade e segurança alimentar e nutricional a todos os níveis, com especial atenção ao nível local, inclusive, na gestão dos programas; apoio ao Estado na promoção do DHAA e na identificação de pessoas vulneráveis à insegurança alimentar e nutricional e pessoas com graves problemas de desnutrição na preparação de cadastros e erradicação de vulnerabilidades; participação ativa e prioritariamente na monitoria e avaliação de programas e projetos de SAN; participação no reforço da capacidade institucional; apoio ao Estado na edificação de infra-estruturas locais; apoio na educação do cidadão sobre boas práticas agro-pecuárias, alimentação e nutrição, formas alternativas para o aumento dos rendimentos, armazenamento e comercialização da produção alimentar assim como na alfabetização de adultos; apoio ao Estado a planificar e intervir em situações de emergência e estabelecimento de mecanismos para angariação de fundos destinados à implementação de programas de SAN.

Em contraste com a ideia de uma Rede formalmente estruturada, Angola apresenta um grupo de trabalho com entidades diversas que trabalham a temática da SAN, o qual envolve-se na promoção do debate, na realização de pesquisas e estudos e, em alguns momentos, na coordenação de ações conjuntas, mas que ainda tem dificuldade de comunicação com o Estado devido à inexistência do Conselho. O Diretor da ADRA admitiu que sem um Conselho, a participação da sociedade civil fica esvaziada, sem um espaço político próprio para seu desenvolvimento. Do mesmo modo, os grupos provinciais que seriam vinculados à descentralização das atividades do Conselho também não chegaram a ser criadas.

Apesar do Conselho ainda não ter sido instituído e não se ter tido oportunidade de por em prática as disposições atinentes à sociedade civil colocadas na ENSAN, em 2013

foi organizado pela ADRA, com o apoio da FAO, um Fórum Nacional de Segurança Alimentar e Sociedade Civil que contou com a participação de entidades brasileiras. Nessa oportunidade, foram analisadas as políticas em curso e avaliada a participação da sociedade civil nesse processo. Dentre os encaminhamentos do Fórum, estão a ideia de reforço da parceria e o intercâmbio internacional com organizações da sociedade civil de outros países, principalmente da CPLP e da SADC (Marcelino e Morgado, 2015: 36).

Marcelino e Morgado (2015) mencionam como uma potencial fonte de desenvolvimento da Rede de SAN e de seu diálogo com o governo iniciativas recentes nos diferentes níveis, como os fóruns municipais, os quadros de concertação municipal e mais recentemente a institucionalização dos Conselhos de Auscultação e Concertação Social nos municípios e províncias. Esses Conselhos locais começaram a funcionar em 2007 e apresentam potencial participativo de governação local. Contudo, Gonzáles (2012) chama a atenção para as diferentes dinâmicas de poder local em Angola e coloca as especificidades das relações locais de poder como desafios para o empoderamento da sociedade civil de forma concreta nesse processo.

A discrepância das intenções descritas nos planos com a prática foi observada como recorrente no processo angolano. Como um dos maiores produtores de petróleo da África, Angola não diversificou suficientemente sua economia e, apesar de ter um alto percentual de terras férteis, a agricultura padece de um substancial investimento do Estado. Como exemplo dessa debilidade, observa-se que o país investe muito abaixo dos 10% assumidos pelos Ministros da Agricultura da SADC como investimento mínimo na agricultura e desenvolvimento rural no âmbito do Programa Compreensivo para o Desenvolvimento Agrícola em África (Marcelino e Morgado, 2015: 14)²²⁸.

Nesse cenário, em que Angola aposta na modernização da agricultura com grandes projetos de investimentos internacionais, os pequenos agricultores sofrem pela falta de crédito, de infra-estruturas e de apoio para a extensão rural. Angola tem desenvolvido diversos planos e programas com o objetivo de promover o desenvolvimento rural. Dentre esses documentos, pode ser destacado o Plano de Desenvolvimento de Médio Prazo do Sector Agrícola 2013-2017, cujo objetivo é promover a transformação sustentável da agricultura de subsistência para uma agricultura comercial orientada para o

²²⁸ Os autores demonstram que, apesar do aumento dos recursos orçamentais destinados à agricultura, estes ainda são insuficientes e menores que em outras áreas.

mercado, visando a segurança alimentar e a dinamização da agro-indústria nacional, o combate à fome e à pobreza²²⁹.

Nesse Plano destacam-se como referência, a Linha Especial de Crédito Agrícola de Campanha, o Programa de Aquisição de Produtos Agro-pecuários (PAPAGRO) e a Promoção de Polos Agro-industriais e Fazendas de Larga Escala. Apesar da grande variedade de Programas elaborados, devido ao baixo orçamento destinado à execução, muito dos programas elaborados não chegam a ser implementados ou são interrompidos sem que seja feita uma avaliação dos resultados (Marcelino e Morgado: 2015: 15).

Diferentemente de outros países que fizeram movimentações para criar Conselhos Nacionais ou Leis ligadas ao DHAA, Angola faz um movimento muito lento de conversas e negociações em tornos destes objetivos, o que demonstra que a capacidade de pressão diplomática exercida pela CPLP nesse país é muito baixa.

Assim, o caso de Angola é emblemático no sentido da construção de uma Estratégia progressista que não encontrou espaço para desenvolvimentos institucionais e democráticos. Nesse contexto, os avanços conseguidos no período pós-guerra com a organização e crescimento econômico do país sofrem os questionamentos da sustentabilidade em um ambiente de crise econômica.

5.5.1 - Alimentação escolar e agricultura familiar

Apesar das declarações que marcavam a intenção dos governos de Angola e Brasil de estabelecer um projeto para a implementação de um Programa de Merenda Escolar gerido por Angola, a iniciativa acabou por não se realizar por falta de solicitação formal do governo angolano. Mesmo assim, é possível notar que no texto da ENSAN é colocado

²²⁹ Marcelino e Morgado (2015: 13), destacam os programas articulados no âmbito do PDMPSA, que são entre outros os seguintes: Programa de Fomento e Apoio à Produção Animal; Programa de Crédito Agrícola de Campanha; Programa de Promoção do Crédito e Seguro Agrícola; Programa de Aquisição de Produtos Agro-Pecuários; Programa de Desenvolvimento Socio-Económico das Comunidades Rurais; Programa de Desenvolvimento da Agricultura Familiar; Programa de Promoção de Polos Agro-industriais e Fazendas de Larga Escala; Programa de Gestão e Desenvolvimento Sustentável dos Recursos Florestais; Programa de Recuperação e Desenvolvimento do Sector do Café; Programa de Reabilitação e Construção de Infra-estruturas de Apoio ao Regadio; Programa de Reestruturação do Sistema de Investigação Agrária; Programa de Formação e Difusão de Informação do MINAGRI; Programa de Implantação de Centros de Formação e Treinamento Agro-pecuário, Florestas e de Mecanização Agrícola; Programa de Apoio à Gestão dos Perímetros Estratégico e Legal do Sector; Programa de Sanidade Animal e Saúde Pública Veterinária; Programa de Sanidade Vegetal; Programa de Relançamento da Cultura do Algodão; e Programa de Mecanização Agrícola.

que deveriam ser promovidos programas de aquisição local de alimentos para abastecimento das instituições públicas (merenda escolar, Exército, hospitais, cantinas institucionais, centros de apoio aos grupos vulneráveis, etc.).

O PMA assinou um protocolo para o fornecimento de merenda escolar em Angola em 1990 e, a partir de então, a atuação da agência da ONU foi iniciada com o estabelecimento de um Programa-piloto de Nutrição para 1600 crianças. Em 2000, foi assinada a Adenda 2000 entre o Ministério da Educação e o PMA, que previa a introdução da Província de Malange para o atendimento de 28 a 89 alunos. Em 2006 o atendimento alargou-se para as dezoito Províncias e, em 2007, o número de alunos assistidos pelo Programa de Merenda Escolar do PMA foi de 410.000 alunos, enquanto o número de alunos assistidos pelo governo com orçamento próprio foi de 590 000. Em 2008, o PMA reduziu sua assistência a oito Províncias, e o governo expandiu sua atuação a todas as Províncias (Samuel, 2011: 2).

Esse processo marcou a transição do Programa de Merenda Escolar para total responsabilidade do governo, o qual não contou com o apoio direto do Brasil via projeto formal, mas que apresenta alguns traços de semelhança com o PNAE como marca da partilha de experiências ocorridas durante a elaboração da ENSAN e durante visitas pontuais de gestores aos ministérios brasileiros.

Entre os agentes que trabalharam com Angola para a construção do seu Programa de Merenda Escolar, destaca-se a *Global Child Nutrition Foundation*, uma fundação Norte Americana que, além de promover encontros e recursos sobre alimentação escolar sustentável nos Estados Unidos, presta assistência a outros países²³⁰. A Fundação também trabalha na perspectiva das compras locais para a alimentação escolar e em Angola estabeleceu uma parceria com a JAM e a *Human People to People*, uma rede internacional de organizações de desenvolvimento para apoiar o Programa angolano²³¹ (Buhl, 2010: 30).

O Programa de Merenda Escolar é coordenado pela Direcção Nacional para a Acção Social Escolar, órgão do Ministério da Educação, e tem como órgão de consulta técnica os Ministérios do Planeamento, das Finanças, da Saúde, da Agricultura, da Administração do Território e da Reinserção Social. O Programa de Merenda Escolar é regido pelo Regulamento estipulado no Decreto Presidencial nº 138/13, de 24 Setembro de 2013. De acordo com o Decreto, o Programa é de âmbito Nacional e beneficia os

²³⁰ *Global Child Nutrition Foundation*. <http://gcnf.org/about/> (Consultado em 4/09/2017).

²³¹ Who we are. <http://www.humana.org/who-we-are/> (Consultado em 4/09/2017).

alunos matriculados nas escolas públicas e privadas do Ensino Primário em regime de comparticipação. Atualmente, existe em Angola também um Programa-piloto sobre Educação Nutricional em parceria com a Nestlé e está em elaboração a Política de Saúde Escolar.

No Decreto nº 138/13 é colocado que a merenda deve incluir preferencialmente produtos locais como milho, ginguba (amendoim), mandioca, bombó, inhame, banana-pão, kicuanga, abacate e outros furtos. Ademais, o Documento estipula que o Departamento Ministerial da Agricultura fomenta a produção agrícola familiar para abastecimento das cantinas escolares. De acordo com informações de questionário elaborado pelo escritório da FAO junto à CPLP, o Programa compra produtos locais como milho, jinguba, mandioca, bombom, inhame, banana, chikuanga, abóbora, abacate, cenoura, e outros frutos locais. No entanto, foi ressaltado que pretende-se um melhoramento da produção para manter a sustentabilidade das compras. Não foi possível captar a dimensão dessas compras, nem se beneficiam diretamente os grupos vulneráveis.

A FAO teve iniciativas menores para lidar com a questão das compras públicas, mas esse ainda é um tema que caminha de forma lenta no país. Em 2016, foram iniciadas negociações para que o PMA voltasse a apoiar Angola na área de SAN, nomeadamente na gestão da alimentação escolar no que diz respeito à assistência, formação, monitoramento de programas, bem como avaliação e controlo de resultados. Nesse cenário, observa-se que são desafios do Programa de Merenda Escolar angolano melhorar a gestão, a coordenação e o diálogo entre os diferentes atores; aumentar o orçamento do Programa e assegurar a transferência atempada dos fundos; melhorar a recolha e o tratamento de dados estatísticos e elaborar uma Política de Alimentação Escolar²³².

Com a mais recente crise do petróleo, ficou evidente a escassez de recursos para o Programa e o enfraquecimento do seu alcance. Outro desafio é a valorização dos produtos locais devido às mudanças dos hábitos alimentares decorrentes da importação de alimentos. Em algumas localidades, existe a ideia do que é importado como melhor. Além disso, devido às fragilidades da extensão rural e da gestão descentralizada, a compra de produtos locais da agricultura familiar ainda é limitada.

O que se pôde observar por meio de entrevistas e pela observação de documentos encontrados nos arquivos da ABC é que a extensão rural em Angola enfrenta limitações. Foi encontrado um documento de 2009 relativo a uma correspondência entre o Gabinete

²³² Informações do questionário aplicado pela Nutricionista Júnior do Escritório da FAO junto à CPLP.

de Intercâmbio Internacional do Ministério da Agricultura e a ABC em que os agentes negociavam a elaboração de um projeto de capacitação de assistência técnica e extensão rural para técnicos angolanos. No documento, o Gabinete respondia a um esboço de projeto elaborado pelo Brasil, que tinha como um de seus objetivos a capacitação para a organização comunitária.

O projeto deveria ser implementado pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Governo do Distrito Federal (EMATER-DF), em semelhança ao projeto desenvolvido pela EMATER-MG em São Tomé e Príncipe²³³. Ao buscar informações a respeito do desenvolvimento desse projeto, foi concluído que não houve prosseguimento das atividades previstas. Um dos componentes da missão que visitou Angola em 2008, nos Distritos de Huambo e Malange, destacou que a agricultura era, em geral, de subsistência, com exceção de grandes projetos dos quais se destacavam os empreendimentos brasileiros conduzidos pela Odebrecht, e diversos empreendimentos chineses.

No ano da missão, 2008, foi observado que a extensão rural era praticamente inexistente nas áreas visitadas, mas que os solos eram férteis e propícios à mecanização. A administração rural local distribuía máquinas e outros insumos. No entanto, a formação dos técnicos era uma grande deficiência. Existia, na época, um centro de formação que não funcionava por falta de técnicos. Não foi possível identificar exatamente porque o projeto não seguiu adiante, mas vale destacar que esse tipo de interrupção pode acontecer em processos de cooperação Sul-Sul.

O que o Ex-diretor da EMATER-DF pôde destacar é que na época de sua gestão a EMATER-DF estava interessada na cooperação internacional, o que não foi uma marca da gestão seguinte. A exemplo de uma empresa do Distrito Federal chamada CAMPO, a EMATER-DF pretendia estender sua atuação de venda de serviços na África. Contudo, foi ressaltado que esse é um processo trabalhoso, o qual envolve grande custo e avaliação de viabilidade jurídica e operacional.

Em termos de cooperação, a extensão rural não teve grandes avanços desde aquela época. Em 2013, houve uma nova missão brasileira para tratar o tema da agricultura familiar e da extensão rural em um contexto de participação da sociedade civil como

²³³ Há indicação na página da ABC de um projeto de extensão rural para Angola em parceria com a EMATER-MG, realizado entre 2005 e 2006. No entanto, nenhum documento sobre esse projeto foi encontrado nos arquivos, nem foi encontrado nenhum extensionista que tenha trabalhado nesse projeto na EMATER-MG.

reforço da Estratégia de SAN. Naquele momento, foi elaborado um plano conjunto que tinha como objetivos, o apoio ao mecanismo de coordenação e o desenho de programas de proteção social, o aperfeiçoamento de uma lei de proteção social, a capacitação dos funcionários do governo em SAN, o apoio à aproximação de prevenções sociais da agricultura para os agricultores familiares e o apoio ao governo com as suas metodologias de melhoramento e avaliação de impacto de programas de proteção social.

Em 2014, técnicos Angolanos visitaram o Brasil para colher experiências para a elaboração de um Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar²³⁴, Naquele ano, a agricultura familiar esteve em evidência em Angola com conferências nacionais e internacionais²³⁵. O Programa de Desenvolvimento da Agricultura Familiar é descrito de forma breve no Plano de Desenvolvimento de Médio Prazo do Sector Agrícola 2013-2017 como uma intervenção que visa promover de forma gradual e sustentável o aumento dos rendimentos dos agregados familiares com objetivos específicos de melhorar e organizar os sistemas de produção das comunidades rurais, criar e reforçar as associações de camponeses e aumentar a produção e a produtividade dos sistemas de produção.

No entanto, não foi possível avaliar se as ideias do Programa foram levadas adiante, nem sua dimensão e impacto. O que se pôde observar foi que, no ano de 2014, por meio do Decreto Presidencial n.º 28/14, foi criado o Programa de Aquisição de Produtos Agropecuários O Programa tem como objetivo assegurar a venda de excedentes da agricultura familiar por meio de Centro de Logística e Distribuição. O PAPAGRO previa a integração de 300 mil famílias, mas até 2016 apenas 140 mil haviam sido integradas. O Ministério do Comércio estava a promover a descentralização do Programa por meio de agentes logísticos rurais. No entanto, informações de 2016 apontavam para um momento de uma quase paralisação do Programa (FAFSAN II, 2016: 5).

Os esforços dos parceiros internacionais estavam direcionados à integração de atividades dos diferentes Ministérios, de modo que ações pudessem ser conjugadas para a redução de duplicidades. Contudo, apesar da boa receptividade do governo a essas ideias,

²³⁴ Angola: Ministério da Agricultura colhe experiência brasileira sobre agricultura familiar. http://m.portalangop.co.ao/angola/pt_pt/noticias/economia/2014/9/40/Angola-Ministerio-Agricultura-colhe-experiencia-brasileira-sobre-agricultura-familiar,e1798445-9b55-41ec-84df-3bb76e202604.html (Consultado em 20/09/2017).

²³⁵ No mesmo ano, foi assinado um acordo entre a FAO, Brasil e Angola para uma parceria da EMBRAPA para pesquisas de inovação em Angola. No entanto, a pesquisa e a extensão rural são áreas ainda sem grande relação, mas que podem desenvolver sinergias no futuro

o que se pôde observar foi que Angola ainda tem grande dificuldade de promover uma cooperação interministerial e que mesmo as agências da ONU e doadores, como a União Europeia, têm dificuldade de articulação entre si no país. A exemplo de Moçambique, o Gabinete de SAN atrelado ao Ministério da Agricultura em Angola não consegue promover a coordenação entre Ministérios de forma eficiente.

Além disso, observa-se que a agenda de combate à pobreza e da assistência social sofreu com os reveses econômicos da queda do petróleo desde 2015 e Angola perdeu capacidade de financiamento de seus programas sociais, voltando-se para a captação de financiamento de investimentos de larga escala. O Diretor Geral da ADRA, Ponto Focal de Angola na REDSAN-CPLP, ressaltou que a influência brasileira em Angola tem diferentes sentidos. Por um lado, há a influência dos grandes projetos agro-industriais e grandes linhas de créditos²³⁶, os quais, por vezes, levantam críticas da sociedade civil. Por outro lado, a influência de mecanismos de construção social é importante, porém pode ser considerada residual perante o contexto geral.

5.6 - Guiné-Bissau - contexto nacional e governança de SAN

País da África Ocidental, Guiné-Bissau foi a primeira colônia portuguesa a proclamar a sua independência, em 1973, e a tê-la reconhecida por Portugal, em 1974. Com uma população estimada de 1,6 milhões de habitantes distribuídos por cerca de trinta grupos étnicos diferentes, o país tem como Língua Oficial o Português e o Crioulo Guineense como Língua reconhecida, posto que é a Língua mais difundida. A Guiné tem passado por severa instabilidade política desde a independência, o que desencadeou vários golpes militares. Entre 1998 e 1999, o país atravessou um conflito armado, seguido de sucessivas intervenções de militares na política e recentes atritos entre Presidente da República e Primeiro-ministro, que levaram o primeiro a demitir o governo de Domingos Simões Pereira em Agosto de 2015.

O Produto Interno Bruto de Guiné-Bissau é um dos mais baixos do mundo. A agricultura é a principal atividade e os principais produtos exportáveis são peixe, castanha do caju e nozes moídas, para o consumo interno o produto de destaque é o arroz. Apesar

²³⁶ Acordos vão facilitar investimentos na agricultura e energia. Angola e Brasil assinaram dois acordos que se inserem nos objectivos da parceria estratégica entre os dois países. <http://m.redeangola.info/acordos-vaofacilitar-investimentos-na-agricultura-e-energia/> (Consultado em 27/08/2017).

do recente aumento da produção de cereais, 40% dos cereais consumidos internamente ainda são importados²³⁷. O IDH é igualmente um dos mais baixos do mundo, medindo 0,420 em 2014, o que representa um progresso desde a marca de 0,38 de 2005.

O primeiro Documento Estratégico Nacional de Redução da Pobreza (DENARP) foi elaborado em 2005 e submetido à apreciação de doadores em Genebra no ano seguinte. No entanto, a constante instabilidade política fez com que muitos compromissos assumidos pelos doadores não fossem cumpridos. Em 1991, a má nutrição nas crianças com menos de 5 anos era de 33%, e a desnutrição grave era de 2,5% (DENARP I, 2005: 22). Em 2005, a taxa de pobreza era de 68,2%, e a da pobreza absoluta de 21,9% (DENARP, 2005: 52)²³⁸. O DENARP I preconizava uma visão da insegurança alimentar atrelada à pobreza, mas uma visão intersectorial não estava ainda bem constituída.

Por um lado, o DENARP I reconhecia a importância de aumentar a produção para combater a insegurança alimentar e enfatizava a geração de renda como forma de acesso a alimentos. Por outro lado, a forma de interação entre setores tais quais agricultura, saúde e educação não era apresentada de maneira articulada. Índícios da necessidade de atuação intersectorial foram colocados nos tópicos que tratam do melhoramento do quadro de vida das populações rurais, onde é apresentada a necessidade do Ministério da Agricultura buscar interação com demais entidades governamentais. Além disso, a ação em favor das crianças indicava a necessidade de dotar escolas nas zonas rurais e periféricas com cantinas escolares (DENARP I, 2005: 39-48).

Apesar das intenções indicadas no primeiro Documento Estratégico, no texto do DENARP II, elaborado para o período 2011-2015, foram colocadas de forma explícita as deficiências do primeiro documento, dentre elas: a falta de clareza da hierarquia de prioridades, a falta de indicadores claros, a indicação de objetivos ambiciosos sem orçamento para cumpri-los, a fraca integração das questões transversais, a falta de apropriação nacional, a imprevisibilidade, fraca capacidade de absorção e falta de coordenação da ajuda internacional.

Reduzir a pobreza e a insegurança alimentar são os dois primeiros objetivos específicos do DENARP II. Assim, o Eixo III “Promover um desenvolvimento

²³⁷ Produção de arroz na Guiné-Bissau subiu 9% em 2016 face ao ano anterior – FAO. http://24.sapo.pt/noticias/internacional/artigo/producao-de-arroz-na-guine-bissau-subiu-9-em-2016-face-ao-ano-anterior-fao_21908842.html (Consultado em 30/08/2017).

²³⁸ De acordo com o relatório do Inquérito Ligeiro para Avaliação da Pobreza conduzido para a construção do DENARP I, a pobreza geral é a situação em que o indivíduo vive com menos de dois dólares americanos por dia, e a pobreza extrema é caracterizada pela renda de menos de um dólar por dia.

económico inclusivo e durável”, em seu primeiro tópico elenca cinco eixos secundários a serem desenvolvidos: garantir a segurança alimentar a partir do aumento da produção e da resiliência para sofrer menos com flutuações climáticas e econômicas; melhorar o rendimento dos produtores, por meio de uma melhor organização agrícola e da agro-indústria para a exportação; desenvolver atividades de promoção dos produtos locais; e promover alguns polos regionais de crescimento, com vista a permitir uma real valorização dos recursos regionais para o desenvolvimento das economias regionais (DENARP II, 2011: 75-77).

Como relatado no Documento, a instabilidade da ajuda na Guiné-Bissau é uma constante, nomeadamente devido às frequentes crises políticas. As crises comumente interrompem projetos de cooperação ou causam a suspensão de financiamentos. Nesse contexto, Guiné-Bissau passou por dificuldades para conseguir apoio, sendo Brasil e Portugal dois dos principais parceiros do país, tanto na cooperação bilateral, quanto na cooperação multilateral e mobilização de doadores.

Em 2007, foi criada uma Configuração para Guiné-Bissau na Comissão das Nações Unidas para a Construção da Paz, na qual o Brasil foi designado para a Presidência. De acordo com relatos, naquele momento, membros da Comissão criada em 2005 incentivaram o Brasil a assumir a Presidência da Configuração. O Brasil inicialmente teve receio de assumir o compromisso da Presidência, pois hesitava em arcar com as doações que geralmente os países que presidiam as configurações assumiam. Mesmo assim, o Brasil foi incentivado a assumir a liderança da Configuração de Guiné-Bissau como um exemplo de apropriação de um país emergente das atividades da Comissão e devido às afinidades com Guiné-Bissau.

Naquela altura, havia ainda um desconhecimento da real atividade da Comissão, tendo em vista que outros órgãos das Nações Unidas já atuavam em Guiné-Bissau. Nesse aspecto, a Comissão tem funcionado basicamente como um espaço para a concertação diplomática e organização de doadores, em que a CPLP, junto com a União Europeia, buscaram chamar a atenção para as questões de desenvolvimento da Guiné-Bissau²³⁹.

A Rede da Sociedade Civil para Segurança Alimentar e Nutricional de Guiné-Bissau (RESSAN-GB) foi criada em 2008 por oito organizações, o que permitiu a

²³⁹ “A Comissão de Consolidação da Paz atribuiu a Guiné-Bissau na quarta fase do seu envolvimento US\$ 10 milhões para o apoio ao diálogo político, construção de consenso nacional, reforma nos setores de defesa e segurança, justiça e empoderamento das mulheres e jovens.” Comissão de Paz da ONU busca soluções para a crise política na Guiné-Bissau. 27/07/2017. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/component/tags/tag/299-ccp-comissao-de-consolidacao-da-paz-da-onu>. Consultado em 04/09/2017.

integração da Guiné-Bissau na REDSAN-CPLP e conseqüentemente da participação bissau guineense na ESAN-CPLP. No entanto, no nível doméstico, a Rede foi pouco dinamizada naquela época. Somente a partir de 2013 a Rede foi formalizada, o que a habilitou a receber financiamentos externos.

Em 2013, foi realizado o Fórum Sociedade Civil, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, com o apoio da União Europeia e do Instituto Camões. Por meio da observação do Caderno do Fórum, foi possível constatar que as instituições financiadoras deram prosseguimento à ideia de fortalecimento da sociedade civil semeada desde a formação da REDSAN-CPLP. Por esse motivo, foi possível observar a ativa participação de convidados de São Tomé e Príncipe e do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. A ideia do Fórum era elevar a conscientização da sociedade civil sobre o caráter multifacetado da insegurança alimentar no país e apontar a possibilidade de mobilização para avanços, por meio, por exemplo, da identificação de consensos entre atores estatais e não-estatais, nacionais e internacionais. Desse modo, foram exploradas formas e espaços para a intervenção da sociedade civil.

Todos os painéis do Fórum tiveram grupos de trabalho que lidavam com a participação da sociedade civil, mas o terceiro painel foi totalmente dedicado a este tema e contou com a participação de atores brasileiros e são-Tomenses. De acordo com o Coordenador Nacional²⁴⁰ da RESSAN, entrevistado em 2016, desde a década de 1990, acompanhou eventos e fez parte de comissões que visitaram o Brasil para conhecer as experiências, tendo estas influenciado na formação da RESSAN e na formação da associação ao qual é vinculado²⁴¹. Assim, o entrevistado destacou que a proximidade com as organizações brasileiras devido à REDSAN-CPLP permitiu-lhes “queimar etapas”, pois na sua percepção, as partilhas na REDSAN-CPLP fizeram com que a RESSAN evoluísse mais rapidamente, já a ter uma visão do que são estruturas de governação em rede e em forma de conselhos, como o CONSEA. Aqui, mais uma vez, percebe-se a influência do estímulo externo na mobilização social interna.

Desse modo, a criação de instrumentos para identificar e promover a agricultura familiar, a elaboração do esboço de uma Lei sobre o DHAA com o apoio de consultores brasileiros e a criação do Conselho de SAN de Guiné-Bissau que é, segundo o

²⁴⁰ Foram entrevistados o Coordenador Nacional, em 2016 e o Coordenador Técnico da RESSAN, em 2017.

²⁴¹ Foi relatado que, na década de 1990, uma organização brasileira chamada AGORA maninha uma rede e foi nesse âmbito que o entrevistado visitou o Brasil, por volta de 1997. Trava-se de uma rede informal, mas que foi útil para as primeiras trocas de experiências. No entanto, o financiamento acabou e a rede não conseguiu formar instrumentos de governação nos outros países.

entrevistado, uma adaptação do CONSEA à realidade do seu país, foram mencionadas como inspirações relevantes para a mobilização da Rede.

A experiência da REDSAN-CPLP é colocada como um espaço de destaque, tendo em vista que a maioria dos vizinhos de Guiné-Bissau são Francófonos ou Anglófonos e que a Rede regional permite um contato privilegiado com agentes brasileiros e suas experiências. São mencionados como conquistas da RESSAN o reconhecimento político que a Rede alcançou no país, reunindo em 2017, 60 organizações, muitas delas ONGs que apoiam a agricultura familiar com a extensão rural na falta de ações do governo²⁴². Em termos de dificuldade, o financiamento é a questão mais evidente, pois os fundos fornecidos pela União Europeia são altamente disputados pelas organizações.

A expectativa do Coordenador da RESSAN é que o CONSAN Guiné-Bissau propicie uma discussão das leis ligadas à SAN que estão a ser elaboradas para que estas recebam, de fato, o contributivo das organizações da sociedade civil, deixando de ser apenas um trabalho de consultores. Embora a conjuntura política não fosse a mais favorável, foi relatado que a Rede pressionou, desde 2012, ano de lançamento da ESAN-CPLP, a constituição do Conselho Nacional, pois a criação do órgão ter sido um compromisso internacional assumido pelo governo no âmbito da CPLP. Após as cobranças da Cimeira de Díli, a Guiné-Bissau resolveu levar adiante, de fato, a criação do Conselho e contou com o apoio do Coordenador da RESSAN. Daquele momento em diante, a criação do Conselho entrou na agenda política de forma efetiva.

Durante o período de elaboração dos Estatutos do Conselho, foi sugerido que a Rede tomasse a responsabilidade do secretariado, mas a própria Rede assumiu que não teria a mesma capacidade de mobilização que um agente estatal. Uma das especificidades do Conselho de Guiné Bissau foi a introdução de representantes do poder tradicional no Conselho. Os Estatutos do Conselho só foram aprovados efetivamente antes da reunião do CONSAN-CPLP em Junho de 2017. Por isso, até a conclusão deste trabalho, não foi possível acompanhar seu funcionamento, apenas o processo de criação do órgão foi investigado.

O Coordenador Técnico da RESSAN destacou que não houve grande polêmica acerca da discussão dos Estatutos, mas que havia, inicialmente, visões divergentes sobre

²⁴² Esse foi o número indicado pelo entrevistado em 2015. Nos Cadernos do Fórum da Sociedade Civil, o registro era que a RESSAN reunia 150 organizações em todo o País. Essa diferença pode estar relacionada às comuns oscilações de participação nas redes.

qual o modelo de conselho que deveria ser criado e como ele estaria ancorado em termos de hierarquia e dependência. De acordo com o entrevistado, alguns atores ligados ao Ministério da Agricultura e a agências da ONU estavam interessados na criação de uma agência de caráter técnico e não de um conselho com competências políticas. Assim, foi destacado que a RESSAN, com o apoio da FAO e da CPLP, fez com que a ideia do Conselho permanecesse como prioridade em detrimento da agência. No fim do processo, foi esclarecido que estas instâncias não eram incompatíveis e que o Conselho pode e deve comportar uma instância técnica. O que não podia ser perdido era a ideia de espaço de discussão política como marca maior do Conselho.

No formato acordado, o Primeiro-ministro será o presidente do Conselho, o que, segundo os entrevistados da RESSAN, facilitaria a convocação de Ministros para as reuniões, e o Secretariado Técnico fica a cargo do Ministério da Agricultura. Em Junho de 2017, os entrevistados previam que com o lançamento do CONSAN a construção de uma Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional poderia ser o ponto inicial das discussões. Guiné-Bissau tem um Plano de Segurança Alimentar elaborado em 2002 e uma revisão desse Plano foi feita em 2007. Contudo, o Plano elaborado em 2007 não chegou a ser aprovado pelo Conselho de Ministros. Ademais, a especialização do DHAA em uma Lei para regulamentar esse Direito mencionado na Constituição é outro ponto de prioridade da RESSAN para as atividades iniciais do Conselho, de modo que possam ser colocadas as responsabilidades do governo e da sociedade civil perante esse Direito. Atualmente, o principal instrumento de SAN do país é um Plano de Nutrição elaborado com o apoio da UNICEF.

O investigador bissau-guineense Miguel de Barros elenca a sociedade civil de seu país como um dos atores mais importantes no processo de desenvolvimento. O autor destaca que, apesar dos constrangimentos organizacionais, financeiros e operacionais, as organizações da sociedade civil têm evoluído gradativamente²⁴³. Assim, no início da redemocratização, a sociedade civil era vista como um conjunto de organizações comunitárias, com base no voluntariado, mas que atualmente conseguiram ampliar o seu escopo de atuação e profissionalização.

²⁴³ Segundo o autor, o pós-conflito de 98/99 deflagrou um período de afastamento entre Estado e sociedade civil que foi modificado ao longo do tempo. Exemplos dessa abertura foi a criação da Agência de Planejamento Estratégico, sob dependência direta do Primeiro-ministro, e a Direção Geral da Coordenação da Ajuda Não.governamental, sob tutela da Secretaria de Estado da Cooperação e das Comunidades.

Hoje, a sociedade civil desempenha um papel de subsidiariedade ao Estado em relação à esfera social. Ao reconhecer que a interação entre sociedade civil e Estado é normalmente induzida e financiada por ações internacionais, o autor chama atenção para que essa interação seja institucionalizada por meio de uma reforma política. Além disso, a criação de capacidades das organizações é um elemento fundamental para que elas possam passar a influenciar as políticas públicas de forma efetiva (Barros, 2014: 77-78).

Nesse contexto, a criação de um Conselho de SAN aparece como uma oportunidade de empreender uma influência direta sobre as políticas cuja efetividade só poderá observar ao longo do tempo. No caso de Guiné-Bissau, o que se pôde observar foi que, apesar de revesses políticos e de momentos de fragilidade da RESSAN, as movimentações atuais aproveitaram estruturas e ideias que já haviam sido semeadas pela cooperação brasileira e fomentadas pela União Europeia.

5.6.1 - Alimentação escolar e agricultura familiar

Entre 2011 e 2013, Guiné-Bissau foi o quarto país de CPLP em termos de dispêndio de recursos do Governo Federal com a CTPD, com um total de R\$ 4 542 008 milhões de Reais. No período entre 2005 e 2009, Guiné-Bissau foi o membro da CPLP que recebeu maior volume de recursos da assistência humanitária internacional do Brasil²⁴⁴. No mesmo período, o país foi o maior parceiro de Cooperação Técnica Científica e Tecnológica do Brasil entre os PALOP, com o equivalente a 6% do total de Cooperação Técnica (IPEA e ABC, 2015: 36).

Os projetos do Brasil com a Guiné-Bissau foram os mais variados e incluíram saúde, educação, agricultura e defesa, uma área muito sensível para a política, devido às questões remanescentes da guerra colonial (1963-1974) e conflitos pós-independência. Existe a necessidade de lidar com um redimensionamento das forças armadas, assim como a redefinição de seu papel no país e o fortalecimento das instituições inerentes ao Estado de Direito. Em termos de iniciativas brasileiras, Guiné-Bissau também foi beneficiário do Fundo do Fórum IBAS para programas de combate à fome²⁴⁵.

²⁴⁴ A frente de Guiné Bissau estão apenas cinco países da América Latina.

²⁴⁵ Projeto IBSA Facility for Poverty and Hunger Alleviation: Partnering With Rural Communities Country: Guiné-Bissau. Implementado pelo PNUD, o projeto durou entre 2009-2015. Para detalhes ver <http://165.65.7.68/ibsa/>. Consultado em 14/09/2017.

No âmbito da proteção social, incluindo saúde, Guiné-Bissau foi um dos principais beneficiados do PECS-CPLP com a criação do Instituto Nacional de Saúde Pública, projeto que contou com a colaboração do Brasil, de Portugal e do Banco Mundial. Em termos gerais, as Agências da ONU estão presente no país, seja pela prestação de assistência humanitária, seja para a elaboração de planos e políticas de fortalecimento institucional. Desde de 2006, o escritório Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau é uma missão integrada que abrange várias agências da ONU.

O PMA está em Guiné-Bissau desde 1975 e em 2000 passou a apoiar um Programa de Cantinas Escolares. Em 2011, o PMA declarou ter entrado em um período de transição da assistência alimentar para a assistência técnica, que, contudo, não seria inferior a dez anos²⁴⁶. Nesse processo, o PMA tinha como proposta, assim como em outros países, promover uma alimentação escolar baseada em produtos locais. Nesse cenário, o Brasil foi chamado a desenvolver um projeto para a construção de um programa de cantinas escolares. No entanto, após vários momentos de negociações e crises que paralisaram as ações de cooperação, o projeto com o Brasil não conseguiu ser concretizado.

Assim como outros países da CPLP, Guiné-Bissau enviou agentes técnicos e políticos para fazer visitas de estudo no Brasil e, apesar de não ter tido o seu próprio projeto, Guiné tem contado com apoios do Centro de Excelência. De acordo com o questionário do Escritório da FAO junto à CPLP aplicado em 2017, as infraestruturas das cantinas são precárias e o PMA oferece uma alimentação com base em arroz, óleo, feijão e sardinhas.

O Programa cobriu 758 escolas no ano letivo 2016/2017 e assiste diariamente 173 395 alunos do primeiro e segundo ciclo do Ensino Básico, ou seja, da 1ª à 6ª Classe, incluindo 9 000 alunos do Pré-escolar que se encontram nos mesmos estabelecimentos. Não há um Programa de Saúde ou Nutrição Escolar. Em termos de saúde, ressalta-se que a UNICEF e a OMS fornecem desparasitantes para os alunos.

Existe uma proposta da Lei para a criação de um Programa de Cantinas Escolares que foi aprovada pelo então governo em 2010, mas que não foi promulgada pelo Presidente da República e ainda não foi implementada. Atualmente, a proposta da Lei

²⁴⁶ Guiné-Bissau: PAM inicia fase de transição, para menos alimentos e mais assistência. 18 de novembro de 2011. <http://paginaglobal.blogspot.pt/2011/11/guine-bissau-pam-inicia-fase-de.html>. Consultado em 05/09/2017. A UNICEF, assim como o PMA, também tem ações de nutrição em Guiné Bissau.

está em revisão para ser submetida ao Conselho de Ministros para aprovação e posterior remissão ao Parlamento. A alimentação escolar ligada às compras locais ainda não está integrada em nenhum documento da política e estratégia do governo ligada a segurança alimentar e nutrição.

Ainda de acordo com resposta ao questionário do Escritório da FAO junto à CPLP, está a ser implementado um projeto-piloto de compras locais financiado por fundos da União Europeia. Todavia, por dificuldades encontradas no terreno, o projeto está a ser reestruturado para ajustar-se às necessidades do país. Por exemplo, as compras que estavam previstas para serem feitas em *cash* estão agora a ser feitas pelo *Mobile-Money*²⁴⁷. As primeiras experiências de compras locais ainda não tiveram impacto positivo para serem generalizadas.

Nesse contexto, o Ministério da Educação solicitou apoio do governo brasileiro e duas missões do Brasil estiveram na Guiné-Bissau para avaliar o atual estado do Programa das Cantinas escolares e elaborar um projeto de apoio para capacitar agentes dos Ministérios da Agricultura, da Saúde e da Educação. A previsão era que o projeto fosse assinado pela ABC, o Centro de Excelência, a FAO e o PMA/Guiné-Bissau) nos meados de Julho de 2017. Assim, é reiniciado mais um processo de elaboração de projeto em Guiné-Bissau que precisará contar com estabilidade política para ter continuidade. Enquanto isso, os apoios continuam a ser dados por instituições humanitárias, nomeadamente o PMA.

O Programa de compras públicas financiado pela União Europeia esteve integrado no programa de nome “Ações Colectivas e Territoriais Integradas para a Valorização da Agricultura” (UE-ACTIVA), no valor de 15 milhões de Euros, com cofinanciamento do Instituto Camões. O projeto teve como objetivo contribuir para a melhoria das condições socioeconómicas das populações rurais da Guiné-Bissau, nomeadamente nas regiões de Quinara, Tombali e Bafatá. Uma das ações concretas que o EU-ACTIVA tem apoiado é a elaboração e o lançamento de planos de desenvolvimento agrícolas regionais com uma participação inclusiva. Assim, foi previsto que durante 48 meses – a partir de 2015 – o Projeto apoiaria iniciativas identificadas pelo governo, pela sociedade civil e pelos parceiros privilegiados da Guiné-Bissau, alinhadas com as orientações do Programa para a Mudança da União Europeia (UE-ACTIVA, 2015).

²⁴⁷ Transferências de dinheiro realizadas por dispositivos móveis.

Antes do EU-ACTIVA, a Guiné-Bissau também teve um Programa Descentralizado de Segurança Alimentar apoiado pelo Instituto Marquês de Valle-Flôr, assim como São Tomé e Príncipe, cofinanciado pela União Europeia e o Instituto Camões. No caso em questão, oito organizações da sociedade civil receberam apoios em projetos de SAN para aplicação local. O Projeto começou em 2009 e teve duas fases, com término da segunda em 2013.

Desse modo, o suporte da União Europeia foi mencionado nas entrevistas com integrantes da RESSAN como um apoio indispensável ao desenvolvimento e manutenção da Rede. Cabe destacar que a iniciativa de criação da Rede foi do mesmo projeto dos outros PALOP. Em 2016, no encontro da REDSAN-CPLP, durante o FAFSAN II, enquanto os coordenadores discutiam o término do projeto do IFSN, os pontos focais nacionais foram convidados a apresentar o ponto de situação de suas redes nacionais e relataram que a RESSAN havia se tornando um importante interlocutor no cenário da SAN no país, situação que foi relatada também por pontos focais de Cabo Verde e de São Tomé e Príncipe.

Em termos de cooperação brasileira, o Centro de Excelência será o principal interlocutor das próximas ações de alimentação escolar e compras locais. Embora seja imprevisível a situação política do país em termos de estabilidade, os desenvolvimentos da RESSAN e a criação do Conselho Nacional de SAN podem favorecer o diálogo entre atores e facilitar o desenvolvimento de projetos de alimentação escolar baseado em compras locais.

5.7 - Timor-Leste: contexto nacional e governança de SAN

A ilha de Timor Leste está situada em um dos extremos do Sudeste Asiático. Com uma população de cerca de 1,25 milhões ²⁴⁸, o país foi durante 450 anos uma colônia portuguesa. A chegada dos portugueses à ilha remonta a 1520, embora esse território só tenha sido formalmente reconhecido como Província Ultramarina em 1926. Com a

²⁴⁸ Countrymeters. População de Timor Leste. <http://countrymeters.info/pt/Timor-Leste/> (Consultado em 06/10/17).

Revolução dos Cravos, iniciou-se em Timor a formação de partidos políticos, posto que aquela Província estava prestes a sofrer uma transição incerta²⁴⁹.

Nas eleições de Julho de 1975, venceu a Frente de Timor Leste Independente (FRETILIN) e devido a esse partido ser caracterizado como um movimento de esquerda, as potências ocidentais induziram a Indonésia a invadir o território e a combater uma possível ameaça comunista. Cinco meses após a eleição, a FRETILIN, já sob ameaça de invasão indonésia, declarou a independência da República Democrática de Timor Leste.

Tendo a declaração de independência como pretexto, a Indonésia invadiu Timor a 7 de Dezembro de 1975 e no ano seguinte anexou Timor ao seu território como 27^a Província da Indonésia. Com a invasão, sucederam-se inúmeras violações aos direitos humanos, incluindo assassinatos em massa, dos quais teve destaque internacional o Massacre de Díli em 1991. Naquela ocasião, os soldados Indonésios atiraram contra uma multidão que protestava pacificamente durante o funeral de Sebastião Gomes, militante pró-independência.

Após o Massacre de Díli, devido ao destaque mediático que lhe foi conferido, a visão da comunidade internacional sobre o caso do Timor foi reconfigurada. Outro acontecimento relevante para destacar o caso de Timor Leste foi a atribuição do Prémio Nobel da Paz aos Timorenses Dr. Carlos Ximenes Belo e ao Dr. José Ramos Horta em 1996. Todavia, foi apenas mais tarde com a confluência de outros importantes fatores que houve oportunidades para mudanças.

Com a grave crise econômica e social que conduziu ao afastamento do residente Suharto em 1998 e à democratização da Indonésia, foram alterados também os rumos da questão timorense. Três meses após a queda de Suharto, foram retomadas as negociações com Portugal no âmbito das Nações Unidas e em Janeiro de 1999 o Presidente Jusuf Habibie propôs a aplicação de um referendo aos Timorenses acerca da independência.

No dia 5 de Maio de 1999, Portugal e Indonésia assinaram, em Nova Iorque, acordos que conferiam às Nações Unidas o poder para organizar e legitimar a consulta direta por voto secreto. No biénio de 1998 e 1999, o Brasil era membro não permanente do Conselho de Segurança, momento em que apoiou a posição portuguesa, a qual visava a

²⁴⁹ Em 1974, surgiram três partidos principais: a União Democrática Timorense, o qual defendia uma autonomia gradual sob domínio português; a Associação Popular Democrática de Timor (APODETI), que defendia a integração à Indonésia, e a Associação Social-Democrata Timorense (ASDT), que pretendia a independência a médio prazo, mas que se radicalizou e deu origem à Frente de Timor Leste Independente (FRETILIN).

independência de Timor. Nesse contexto, surgiu a UNAMET (*United Nations Mission in East Timor*) com o objetivo de organizar o referendo.

Em 1999, enquanto ainda não era um país autônomo, Timor foi aceito como membro observador na CPLP, até que pudesse ser integrado efetivamente como membro efetivo em 2002. A escolha da Língua Portuguesa como um dos idiomas oficiais - juntamente com o Tétum - foi fundamental para marcar a importância dos membros da Comunidade como relevantes colaboradores para a reconstrução do país²⁵⁰.

No referendo votaram 98% da população e com 78,5% dos votos os timorenses optaram pela separação da Indonésia. Com esse resultado, milícias indonésias apoiadas por autoridades daquele país que se opunham à separação devastaram completamente o território por meio de incêndios, pilhagens e violência.

Devido à emergência desse conflito, a ONU teve que intervir através da INTERFET (*International Force in East Timor*), iniciada em 1999. Após a tentativa de contenção da violência pela INTERFET, foi criada a UNTAET (*United Nations Transitional Administration in East Timor*). O Mandato dessa missão consistia na administração plena do território, com exercício dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

O Governo de Transição da ONU esteve estabelecido de 25 de Outubro de 1999 até 20 de Maio de 2002. Durante o período, foram tomadas importantes decisões, como por exemplo, a língua e a moeda oficial e foram dados os primeiros passos para a constituição de Timor como país independente.

Em 2002, Timor alcançou o estatuto de país independente e a Administração Transitória da ONU deu lugar à UNMISSET (*United Nations Mission of Support in East Timor*). Essa missão tinha como forte característica a ênfase na construção institucional, especialmente nas áreas de legislação e segurança. No entanto, apesar dos esforços da ONU, eclodiram novos confrontos, dessa vez entre grupos rivais.

As crises geradas pelas novas confrontações deram origem a uma outra missão iniciada em 2006, a UNMIT (*United Nations Integretated Mission in East Timor*). Inicialmente, a missão teria a duração de seis meses, no entanto, seu mandato foi aos

²⁵⁰ De acordo com a Constituição da República Democrática do Timor Leste, o Tétum e o Português são as Línguas Oficiais do país. No entanto, o uso do Português foi altamente reprimido nos tempos de dominação indonésia. Sendo assim, a maioria dos timorenses até os 25/30 anos não domina a Língua Portuguesa. Por esse motivo, a Língua Indonésia e o Inglês são as línguas de trabalho em uso na administração pública, enquanto for necessário.

poucos prorrogado até 2012 devido à necessidade de garantir a segurança e a estabilidade política do país.

Em meio a esse ambiente conturbado, em 2005, o IDH de Timor Leste era de 0,50 e o índice de pobreza extrema era de 47,2% em 2007. Após anos de avanços lentos e graduais, Timor chegou ao IDH de 0,60 ²⁵¹ e reduziu o índice de pobreza extrema para 30,3% em 2014²⁵².

O Brasil tem marcado presença desde a primeira Missão da ONU em Timor Leste e o país passou a ser uma prioridade da cooperação brasileira, junto aos PALOP. Além da participação de pessoal militar e de polícia em Timor, o Brasil tem participado em campos variados da cooperação para a reconstrução do país, como a educação, a formação profissional, a qualificação de docentes, a saúde e a agricultura. Timor passou a ser um dos principais beneficiários da cooperação brasileira. Como exemplo, nota-se que entre 2011 e 2013 foram realizados projetos de cooperação técnica que somaram um total R\$ 5.008.173 em dispêndios do Governo Federal Brasileiro, sendo Timor Leste o terceiro colocado em termos de volume de recursos investidos nesse período (ABC e IPEA, 2016: 28).

Em 2008, o Presidente Lula visitou o país e reafirmou o apoio brasileiro por meio de projetos. A missão brasileira deu origem a uma proposta de Programa de Cooperação Técnica na Área da Segurança Alimentar. A proposta tinha como objetivo auxiliar o governo Timorense a desenvolver uma política de SAN com base na agricultura sustentável familiar e nas pescas, e um sistema de assistência social direcionado ao combate à fome. No escopo da proposta estava o apoio técnico da EMBRAPA à pesquisa em agricultura e à estruturação de um programa de alimentação escolar com produtos locais (ABC, 2008).

Na área da agricultura, alguns projetos podem ser destacados, tais quais o Projeto “Apoio e Fortalecimento das Escolas Agrícolas de Timor Leste” em parceria com o Ministério da Educação do Brasil. Nesse projeto, professores e técnicos brasileiros elaboraram propostas de currículos escolares e realizaram treinamentos de professores nas áreas da agricultura e da zootecnia.

²⁵¹ Timor-Leste: IDH - Índice de Desenvolvimento Humano. <https://pt.actualitix.com/pais/tls/timor-leste-indice-de-desenvolvimento-humano.php> (Consultado em 06/10/17).

²⁵² Pobreza em Timor-Leste caiu de 47 para 30 por cento da população em sete anos. 29/9/2016. <http://observador.pt/2016/09/29/pobreza-em-timor-leste-caiu-de-47-para-30-por-centro-da-populacao-em-sete-anos/>(Consultado em 06/10/17).

A cooperação brasileira implantou também o Projeto “Transferência de Técnicas Cafeeiras”, com o objetivo de revitalizar o setor cafeeiro local, responsável pelo maior contingente de exportações do país. Entre os anos de 2002 e 2005, foram realizados cursos sobre técnicas cafeeiras para agricultores locais, o treinamento de técnicos do Ministério da Agricultura timorense no Brasil, a publicação de um manual de boas práticas de cultivo da lavoura do café, a implantação de campos de podas e a introdução de variedades brasileiras em Timor.

Além desse projeto, a EMBRAPA promoveu a transferência de tecnologias nas áreas de intercâmbio de germoplasma e sistema de produção para as culturas de arroz, feijão, mandioca, frutas, hortaliças e café orgânico. Como parte desse processo, teve continuidade a formação de técnicos timorenses nas unidades da Empresa.

No que diz respeito especificamente às ações analisadas nesta tese, Timor foi um dos países com a maior dificuldade de levantamento de informações precisas a respeito da cooperação e dos desdobramentos desta ao longo do tempo. De modo geral, três agentes funcionaram como informantes: um antigo consultor, o Diretor-geral de Política, Planejamento e Parceria do Ministério da Educação e uma Professora que havia participado de projetos de cooperação em Timor²⁵³. Além disso, algumas observações puderam ser feitas a partir do acompanhamento dos debates da REDSAN-CPLP.

A respeito da governança de SAN, em Timor Leste o KOSSANTIL (Conselho de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional) criado em 2011, é o órgão que reúne Ministérios, parceiros internacionais e representantes da sociedade civil, estes últimos apenas na condição de colaboradores em grupos de trabalho. A HASATIL, criada em 2007, esteve separada da dinâmica da atuação da REDSAN-PALOP por um tempo, mas a constituição da ESAN-CPLP fez com que essa Rede se aproximasse efetivamente da dinâmica comunitária.

A Rede beneficiou-se principalmente de recursos da União Europeia e da Cooperação Portuguesa²⁵⁴. Como atividades proeminentes da Rede, destacam-se sua participação na construção da Estratégia Fome Zero em 2014, e o trabalho em conjunto com o Ministério da Educação para introduzir nos currículos escolares a agroecologia. É possível sumblinhar, ainda, os trabalhos de reflorestamento e a participação ativa da HASATIL nos debates da ESAN-CPLP.

²⁵³ Os dois primeiros casos são entrevistas formalmente concedidas, o último corresponde a uma conversa informal por telefone.

²⁵⁴ HASATIL. <http://hasatil.blogs.sapo.tl/2044.html> (Consultado em 05/10/17).

O processo de inclusão da sociedade civil de forma mais efetiva no KOSSANTIL, como se prevê na ESAN-CPLP, também não pôde ser acompanhado. A única informação recebida em Setembro de 2017 foi que a HASATIL estava afastada das atividades do KOSSANTIL após as mudanças ocorridas no Ministério da Agricultura e Pescas e que representantes da Rede demandavam o retorno da inclusão dos seus representantes nos debates do Conselho.

Não foi possível empreender uma investigação aprofundada dos processos de construção nem da Política Nacional de Segurança Alimentar (2005), nem do Desafio Fome Zero (2014). No entanto, é possível afirmar que o Brasil é reconhecido por Timor Leste como um relevante parceiro internacional na área. Exemplo desse destaque está registrado no Documento do Plano do Desafio Fome Zero, em que o governo brasileiro é nomeado como parceiro de destaque junto com as Missões das Nações Unidas, o governo da Austrália, a Delegação da União Europeia (com destaque para França, Alemanha e Portugal) e a Missão da USAID.

5.7.1 - Alimentação escolar e agricultura familiar

Em termos de alimentação escolar, o primeiro projeto do Brasil em parceria com o PMA intitulado “Desenvolvimento de Capacidades para o Programa Nacional de Alimentação Escolar” foi realizado entre 2008 e 2009 e, na prática, contou com o apoio de um consultor local e de um consultor internacional brasileiro, ambos ligados ao PMA. O consultor brasileiro foi financiado com os repasses do Brasil para o fundo do Programa durante nove meses.

Como principais resultados deste Projeto, o Relatório Final fornecido pelo FNDE aponta os seguintes produtos: 1) o desenvolvimento e a distribuição a diretores, professores e cozinheiros de um manual operacional em Tétum sobre higiene, nutrição e aplicação técnica do PNAE; 2) a redação de uma Lei de Alimentação Escolar para ser compartilhada com o Ministério da Educação e os intervenientes importantes; 3) a revisão das Diretrizes Operacionais que estabelecem os papéis e as responsabilidades do governo, diretores de escola, professores, cozinheiros e comunidades escolares; 4) a elaboração de um relatório detalhando sobre as conclusões e recomendações para o planejamento e a melhoria do Programa de Alimentação Escolar pelo PMA e pelo Ministério da Educação

no segundo semestre de 2009; e 5) a identificação inicial da tecnologia do ecofogão com uma ONG parceira (PMA, 2009).

Em destaque no Relatório está o envolvimento ativo do governo na implementação do Projeto através da criação da estrutura de Alimentação Escolar em todos os níveis (nacional, regional, distrital). Contudo, devido à abrangência nacional do Programa e à limitada capacidade técnica do governo para implementá-lo, os consultores recomendaram que deveria ser reforçada como prioridade a criação de um sistema de monitoramento e mecanismos de comunicação simples que atendessem às condições técnicas do país (PMA, 2009: 2-5).

Em entrevista, o consultor destacou a incipiência do desenvolvimento institucional de Timor na época da consultoria e também as demonstrações de vontade política e mobilização cívica dos timorenses para a estruturação do país. Nas várias capacitações realizadas em todo o território²⁵⁵, foi destacada a participação ativa de representantes comunitários, sempre homens. As mulheres participavam das atividades da alimentação escolar nomeadamente na preparação voluntária de alimentos.

Em geral, as estruturas de armazenamento eram precárias, mas mesmo sendo um país de pequena dimensão, Timor apresentava uma grande variação de condições de Distrito para Distrito. As diferenças entre as condições entre Distritos variavam de acordo com a capacidade de organização dos governos locais. Tal variação influenciava as condições de capacitação e de entendimento das ideias e práticas a serem implementadas em um programa de alimentação escolar gerido pelo governo.

Programas de alimentação escolar foram implementados pelo PMA até final da década de 2000. Na época do Projeto, o PMA fornecia arroz, feijão, óleo e sal e cuidava dos procedimentos logísticos de armazenamento e abastecimento junto com o Ministério da Educação. Quando as comunidades locais produziam excedentes, geralmente alguns legumes, estes eram doados para as escolas. Naquela época, não havia nenhum projeto que ligasse a esfera da produção local a um mercado público.

No que concerne à Proposta de Cooperação em SAN preparada em 2008 pela missão brasileira, foi elaborado, em 2010, um Projeto denominado “Apoio à Agricultura Familiar por Meio de Instrumentos de Comercialização da Produção Familiar para Fornecimento aos Alunos da Rede Pública de ensino de Timor Leste”, o qual seria

²⁵⁵ A precaridade da infraestrutura do país era um obstáculo à organização das capacitações devido às dificuldades de mobilidade, de hospedagem, de comunicação e às restrições de abastecimento de energia elétrica.

conduzido pela Companhia de Abastecimento Nacional. O projeto só foi assinado em forma de Acordo em 2012, o qual previa a elaboração de um modelo operacional e a aplicação de um projeto-piloto.

Contudo, o projeto não teve prosseguimento e uma missão do FNDE realizada em 2013 constatou que estava em funcionamento um Programa de Merenda Escolar com recursos garantidos e o modelo operacional estabelecido. Naquela missão, foi evidenciada como forma de melhorar o Programa a inserção da agricultura familiar como fornecedora de alimentos, a pedido do governo timorense.²⁵⁶ O PMA reduziu gradativamente o apoio e em 2013, o Ministério da Educação, com base na Lei de Bases da Educação, Lei n.º 14/2008, instituiu o ensino básico universal e gratuito e criou o Programa de Merenda Escolar.

Em 2014, uma nova missão composta por integrantes da CONAB, FNDE e ABC atualizou o antigo projeto de fortalecimento do Programa de Merenda Escolar. No entanto, as informações coletadas via SIC e por entrevistas apontaram que o último projeto elaborado não teve seguimento e não foi possível esclarecer exatamente qual a causa da paralisação das negociações. Esse tipo de situação indica que o lapso temporal entre missões e o arrancar de projetos, assim como a falta de coordenação entre ações em que a cooperação brasileira estava envolvida, são questões a serem devidamente observadas no desempenho do Brasil como promotor do desenvolvimento.

Em entrevista realizada em 2017 ao Diretor-geral da Política, Planejamento e Parceria do Ministério da Educação, que acumula o cargo de Diretor-geral da Administração de Finanças do Governo de Timor Leste, foi constatado que uma Lei específica sobre alimentação escolar ainda não havia sido aprovada, mas que estava em andamento a preparação de uma Lei. Na época da entrevista, estava em revisão o Manual da Alimentação Escolar, o principal documento sobre a condução do tema no país²⁵⁷.

Nesse contexto, o Diretor afirmou que na elaboração do Manual foi realizado um estudo de caso no Brasil como forma de observação da experiência brasileira, situação que caracteriza claramente o *lesson-drawing*. No entanto, não foi possível observar

²⁵⁶ Informações da Companhia Nacional de Abastecimento, Ofício da Diretoria de Políticas Agrícolas e Informações. Ofício DIPAI nº 44, 21 de Fevereiro de 2014. Brasília e do Ministério da Educação de Timor Leste, Ofício nº 22 do Gabinete da Vice-ministra da Educação Pré-escolar e Ensino Básico, de 29 de Janeiro de 2014. Díli.

²⁵⁷ Em Boavida, Diana. 2016. *Programa de Alimentação Escolar de Timor Leste: Limites, Desafios e Possibilidades na Implementação de uma Política Educacional*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação da Universidade Católica de Brasília, podem ser encontrados detalhes do desenvolvimento do Programa Timorense.

detalhadamente a atuação brasileira como nos países onde foram realizados projetos-piloto mais recentes.

O Manual enfatiza a pertinência das compras locais, assim como a autonomia das escolas para as compras dos produtos perecíveis. Todavia, foram também sublinhados os desafios para a concretização das compras locais, como o déficit produtivo da agricultura familiar, a sazonalidade da produção e mesmo a ausência de organização dos produtores em associações bem estruturadas.

Ademais, o manual institui as Associações da Pais e Professores responsáveis pela co-gestão do Programa, tendo responsabilidade na seleção dos fornecedores locais e fiscalização da qualidade da alimentação. De acordo com o entrevistado, a maioria das escolas possui essa estrutura, mas a atuação das associações varia de acordo com a organização local. Assim, estava a ser empreendido um trabalho de conscientização desse grupo para maior envolvimento no Programa.

Outro elemento de inspiração brasileira é a questão das hortas escolares, sobre as quais estava a incidir um processo de estudos de avaliação pelo governo Timorense para novas ações em 2018. O Programa Timorense abrange as mil escolas de Ensino Básico e há um orçamento estatal definido para a alimentação escolar. No entanto, um dos desafios do Programa é elevar o valor *per capita* do orçamento e fazer a ligação entre o Programa de Merenda Escolar e o programa de compras públicas de Timor Leste, afirmou o gestor timorense.

Devido às questões de dificuldade de acesso a informações que pudessem compor de forma consistente o *process-tracing* do desenvolvimento das questões de SAN com foco na cooperação brasileira - em semelhanças aos outros elementos do estudo de caso - Timor Leste apresenta-se como uma exceção neste trabalho. Mesmo assim, elementos de *lessons-drawing* puderam ser identificados na formação do Programa de Merenda Escolar.

Apresentados os resultados do *process-tracing* para cada elemento do estudo de caso regional, nas Considerações Finais serão colocadas as reflexões gerais sobre o conjunto de países.

Considerações finais

A investigação conduzida neste trabalho pode ser caracterizada como uma análise de dois níveis que estão intrinsecamente ligados. Para responder à pergunta de partida “Como a transferência de políticas de segurança alimentar e nutricional para os países da CPLP se relaciona com o desempenho do Brasil no papel de promotor do desenvolvimento?”, em um primeiro momento, foi analisado como a ênfase do tema do combate à fome na agenda da Política Externa Brasileira fez parte de uma estratégia de criatividade social (Welch Larson e Shevchenko, 2010) para a aquisição de *status*. Assim, foi explorada a relação co-constitutiva entre identidade, papéis e *status*, bem como a cooperação Sul-Sul como um instrumento de política externa.

A transição do exame do comportamento diplomático-discursivo para o desempenho do papel de promotor do desenvolvimento marca a passagem para o segundo nível da análise relacionado à cooperação técnica brasileira como uma forma de transferência de políticas públicas. Por conseguinte, o segundo nível corresponde a uma análise do processo de transferência de políticas de SAN como concretização da estratégia de aquisição de *status* por meio do desempenho do papel de promotor de bens públicos na esfera internacional.

Assim, o *framework* da transferência de políticas de Dolowitz e Marsh (2000), o conceito de democratização por associação (Abdenur e Marcondes, 2016) e a abordagem da rede transnacional de transferência de políticas (Evans e Davies, 1999) foram as principais guias para a análise empírica, pois a observação da dinâmica da rede passa pelo mapeamento dos efeitos dos contatos cooperativos a longo prazo. Desse modo, o trabalho buscou identificar os efeitos do fator inspiracional (Pomeroy, Waisbich e Lopes, 2017) da cooperação como expressão da dinâmica da rede.

A partir da pergunta de partida foram derivadas perguntas secundárias que permitiram a formação de um *puzzle* alinhado às possibilidades de averiguação empírica do trabalho:

1. Quais as pequenas mudanças nos países parceiros influenciadas pela inspiração da experiência brasileira, seja ela governamental e/ou da sociedade civil?

2. Como os diversos atores envolvidos na cooperação tomaram parte no processo de construção de uma rede de transferência de políticas?

3. Que barreiras locais e/ou barreiras do processo de cooperação dificultaram a implementação de políticas inspiradas na experiência brasileira?

A preferência por perguntas em detrimento de hipóteses explica-se pelo caráter peculiar do estudo de caso regional de natureza qualitativa descritivo-explicativo. Portanto, o estudo não pretende generalizações de causalidades, mas sim o *process-tracing* de uma dinâmica única que traz colaborações para a área da transferência de políticas e para a atuação do Brasil no Complexo de Regimes de Segurança Alimentar e Nutricional e no Sistema de Cooperação Internacional.

A escolha do tratamento do conjunto de países de forma transversal proporcionou uma análise raramente conduzida sobre as relações geradas no espaço institucional da CPLP. Dessa forma, puderam ser observados vários processos que se entrelaçaram ao longo do tempo: a cooperação bilateral, trilateral, multilateral e a cooperação em rede.

A união da análise desses dois níveis deu origem ao argumento central deste trabalho de que o Brasil projeta-se como provedor de bens públicos ao partilhar sua experiência por meio da formação de uma rede transnacional de transferência de políticas a qual endossa conceitos e práticas centrais para a política brasileira de SAN. O trabalho demonstrou a construção de uma rede transnacional em que a experiência de construir um quadro institucional e políticas baseadas nas premissas do DHAA foi estimulada pela cooperação brasileira.

O argumento explica a escolha metodológica de partir da análise do discurso diplomático até ao outro extremo da aplicação, ou dificuldade de aplicação, das práticas e conceitos propagados. Para que a análise fosse operacional, os princípios da participação social e da intersetorialidade foram selecionados como representantes do quadro conceitual do DHAA.

Apesar de não ser um trabalho com foco teórico-metodológico nas discussões sobre Regimes Internacionais, a transferência dos arranjos institucionais baseados em determinados conceitos observados neste trabalho demonstra o que Evans e Davies (1999) identificaram em sua abordagem multidimensional e multidisciplinar como relações co-constitutivas entre comunidades epistêmicas e Regimes Internacionais. No caso deste trabalho, essa questão co-constitutiva fica melhor evidenciada como a relação entre a rede constituída e o reforço de certas ideias dentro do Complexo de Regimes de Segurança Alimentar e Nutricional.

A análise revelou a particularidade de processos em cada país desde a negociação dos projetos até a gradual apropriação de práticas e conceitos. No entanto, foi possível observar também semelhanças geradas pelos mecanismos de implementação de uma agenda da cooperação forjada internacionalmente e difundida com o apoio das Nações Unidas, assim como obstáculos comuns para a implementação de ações no campo.

As respostas para as perguntas “por que os atores se envolvem no processo de transferência?” e “como eles interagem?” podem ser encontradas a partir da observação da confluência de vários fatores. No cenário cooperativo, o Brasil colocou-se como mediador entre dois grupos de países: as potências estabelecidas e os países em desenvolvimento. Assim, assumiu uma posição por vezes vista como ambígua, pois propõe reformas que não desafiam fatalmente a ordem vigente, mas que tencionam imprimir mudanças que no seu discurso diplomático aparecem como propósito de tornar o sistema internacional e o Sistema de Cooperação Internacional mais democráticos e inclusivos.

Por esse motivo, o país ganhou destaque em parcerias com as Nações Unidas e com países desenvolvidos ao promover o DHAA, a segurança alimentar e nutricional e a soberania alimentar. Esses temas compuseram uma agenda de combate à pobreza que foi discursivamente alinhada a questões de democracia, solidariedade e mesmo segurança internacional. Nesse cenário, as parcerias com a FAO e com PMA foram as principais forças impulsionadoras para a formação e desenvolvimento da rede, como se pôde observar pelo processo de standardização para o qual corroboraram as duas Agências da ONU.

Com a consolidação da política doméstica, a cooperação em SAN brasileira avançou e fundos foram revertidos para o PNUD, PMA e FAO para o estabelecimento de projetos. O culminar dessas parcerias é evidenciado pela criação do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo e do Centro de Excelência contra a Fome, ambos em Brasília, assim como pela eleição do brasileiro José Graziano da Silva para dois mandatos na Direção da FAO. Esses acontecimentos acentuaram a popularidade das políticas brasileiras.

Nesse processo, é de se destacar a militância da delegação brasileira na FAO na elaboração e aprovação das Diretrizes Voluntárias para a Realização Progressiva do Direito à Alimentação e para a Governança Responsável da Terra e dos Recursos Pesqueiros e Florestais. O trabalho de advocacia da diplomacia brasileira, que contou com o apoio de atores da sociedade civil, foi relatado ainda como impulsionador da reforma do

Comitê Mundial de Segurança Alimentar da FAO e do lançamento do Desafio Global Fome Zero.

Nesse cenário, por meio da contínua apresentação da experiência brasileira, muitos países em desenvolvimento se interessaram pela cooperação Sul-Sul, geralmente apoiados pelas organizações multilaterais²⁵⁸. Além das agências da ONU, outros atores envolveram-se no processo de transferência de políticas. No estudo de caso regional observou-se o envolvimento da União Europeia no desenvolvimento de projetos alinhados com as propostas inspiradas nas experiências brasileiras.

Assim, a União Europeia, em parceria com a ActionAid, apoiou a formação das redes nacionais de segurança alimentar e nutricional e da RESDSAN-CPLP, assim como a promoção de projetos que, entre outras atividades, promoveram as compras locais em São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau. No caso de Cabo Verde, após o afastamento da cooperação brasileira em alimentação escolar, o Luxemburgo assumiu a frente cooperativa e também implementou um projeto-piloto de compras locais para o abastecimento das escolas.

No caso do PAA em Moçambique, o Reino Unido apoiou o Projeto nomeadamente na fase de avaliação e monitoramento o que, segundo um dos entrevistados, releva o interesse de compreender e avaliar as práticas de cooperação brasileira. Ainda em Moçambique, a USAID colaborou com o Projeto-piloto do PRONAE ao mesmo tempo em que ONG Norte-americana aplicava outro modelo de alimentação escolar com produtos recebidos de doação dos Estados Unidos.

Posto isso, é possível corroborar o argumento de Leite et al (2015) de que o retraimento da cooperação tradicional gerado pela crise internacional, a notoriedade da cooperação Sul-Sul, atrelada a um discurso de solidariedade e legitimidade, propiciaram novas reflexões no Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como um todo. Esse movimento desencadeou a aproximação dos doadores tradicionais – em busca de legitimidade - aos chamados países emergentes, o que favoreceu a formação de arranjos trilaterais de cooperação.

²⁵⁸ O modelo de compras públicas da agricultura familiar para o abastecimento da alimentação escolar brasileiro, apesar de não ser o único no mundo, passou a ser referência para as Nações Unidas por ser o maior, mais antigo e com regulamentação universal para todo o país. Iniciativas semelhantes de compras locais podem ser encontradas nos Estados Unidos e na Espanha, apenas para citar países desenvolvidos. No entanto, essas iniciativas não são totalmente difundidas como modelos nacionais devido à descentralização administrativa característica de cada Estado. Assim, o formato promovido pela FAO e pelo PMA ficou conhecido como “modelo brasileiro de alimentação escolar”, sendo este o referenciado pela União Africana como o modelo a ser observado para a construção de programas de alimentação escolar na África.

Neste trabalho, além da ONU e da UE, a CPLP desponta como um ator relevante em termos de organização internacional, resguardadas as dificuldades da cooperação comunitária apontadas neste trabalho. No caso dos países da CPLP, o movimento da cooperação direcionado à África reveste-se de mais significados quando se trata dos Países de Língua Portuguesa, dada a história comum e a existência de uma instituição como uma Comunidade formalmente instituída.

Como visto, a Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP representa o culminar de uma trajetória cooperativa que abarcou várias modalidades de cooperação envolvendo governos, organizações da sociedade civil e organizações internacionais. Nesse cenário, além das organizações internacionais, despontam como atores institucionais o CONSEA, a REDSAN-CPLP e os Ministérios brasileiros e dos outros países envolvidos na cooperação. Essas instituições promovem suas missões institucionais por meio da atuação da agência individual, por isso a relevância da atuação de consultores, técnicos, gestores e militantes.

O caso da cooperação brasileira em SAN tem um aspecto que chama atenção: a própria Política Nacional de SAN Brasileira tem como um de seus princípios a cooperação internacional. Esse aspecto revela o perfil e as intenções de grupos e atores envolvidos na elaboração dessa Lei. Com a ascensão de Lula à Presidência, a projeção nacional e internacional do tema evidencia o percurso da sociedade civil refletido na constituição e funcionamento do CONSEA.

Nesse cenário, com o apoio das Nações Unidas, nomeadamente da FAO, não apenas os agentes governamentais brasileiros tiveram a oportunidade de participar de missões e projetos, mas também atores ligados à sociedade civil. O campo da SAN é um espaço *sui generis*, dos poucos que a sociedade civil participa ativamente da cooperação internacional. Inclusive, essa participação evidencia oposições entre agentes da cooperação brasileira, a ponto do CONSEA opor-se publicamente ao ProSavana em Moçambique e levantar questionamentos sobre as contradições dos modelos de desenvolvimento propagados pela cooperação brasileira.

Dada a característica de advocacia da sociedade civil em que a cooperação em SAN está envolta, foi demonstrado como agentes ligados ao Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, dentre eles investigadores e consultores, foram responsáveis pela difusão de conceitos e da experiência brasileira, o que se reflete na aplicação desses conceitos por atores governamentais e da sociedade civil dos países parceiros.

No que diz respeito à formação da rede transnacional de transferência de políticas como um todo, foi possível observar a relevância dos contatos e da formação de atores ocorridos ao longo do tempo, nomeadamente (mas não em exclusivo) na constituição das redes da sociedade civil. Esses contatos desenvolveram-se por meio de formações pontuais, e diálogos previstos e apoiados por projetos de cooperação, como o IFSN. Nesse cenário, as formas de contato que deram origem à REDSAN-CPLP e à ESAN-CPLP foram impulsionadas por *experts*, em alguns casos, ligados ou egressos de centros de difusão de ideias de políticas públicas, como o CERESAN.

A promoção da participação de membros integrantes de organizações da sociedade civil, nomeadamente ONGs e organizações do movimento campestre explica-se como fator de legitimidade do processo cooperativo. Além do caráter operacional da colaboração desses atores no terreno, a participação social foi consolidada como um princípio de inclusão democrática do período seguinte à ditadura militar no Brasil e como um todo no cenário da cooperação internacional no contexto do Pós-Guerra Fria.

Assim, a participação social no espaço doméstico e no espaço internacional como ideia de afirmação de legitimidade democrática reforçam-se mutuamente. No entanto, vale ressaltar que, conforme alerta Milani (2008), a participação social no âmbito da cooperação deve ser avaliada de forma crítica, pois muitas vezes representa um discurso legitimador que corre o risco de ser superficial e pouco inclusivo. O estudo de caso demonstrou que, apesar das fragilidades da sociedade civil e da sua dependência em relação à agenda da cooperação internacional nesses países, as interações em rede geraram suporte mútuo perante uma agenda comum, mesmo se esta ainda enfrenta dificuldade de adesão efetiva por parte dos governos.

De forma geral, as organizações da sociedade civil nesses países são receptivas e dependentes de apoio externo, o que as faz adotar as agendas de seus parceiros. Mesmo que participem em diálogos mais ou menos institucionalizados com os governos, a incidência de suas proposições é muito baixa ou nula. Como visto em Moçambique, apesar da participação de representantes da sociedade civil em grupos de trabalho do SETSAN, há grande dificuldade das demandas sociais acederem ao nível político-decisório necessário à implementação.

A respeito das perguntas “o que é transferido?” e “de onde as lições são aprendidas?”, foi observado que o objeto da transferência foram desenhos institucionais que atendiam critérios relativos ao DHAA. Assim, este trabalho focou-se em três esferas para a observação da transferência de dois princípios fundamentais para este modelo de

políticas: a intersetorialidade e a participação social na elaboração de Estratégias Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, a construção de programas de alimentação escolar com compras da agricultura familiar e a construção de Conselhos Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional nos países da CPLP.

Apesar de não ser o idealizador original do conceito de DHAA, o Brasil imprimiu algumas características próprias em suas políticas, as quais buscou difundir. Dentre as características conceituais, é notável a imbricação entre os conceitos de DHAA, segurança alimentar e nutricional e soberania alimentar. O uso do termo segurança alimentar e nutricional como forma de atrelar a segurança não só à disponibilidade de alimentos, mas também ao seu caráter nutritivo como uma questão central é reconhecido como uma característica da política brasileira, a qual passou a ser incorporada nos países da CPLP por influência do Brasil.

Quanto à construção das Estratégias de SAN, foi observado que elas seguem um movimento internacional iniciado desde a Cimeira Mundial da Alimentação de 1996 e o avançar das decisões tomadas em favor do alcance dos ODM. Os países já tinham em seus Planos de Redução da Pobreza a segurança alimentar como tema significativo, porém, muitas vezes genérico, sem o estabelecimento de ligações intersectoriais efetivas e com indicação para a elaboração de Planos e Estratégias Nacionais mais específicas sobre o tema.

Como característica central das Estratégias elaboradas a partir de 2004 está a referência ao DHAA. Desde a elaboração das primeiras Estratégias em Moçambique e Angola, até os mais recentes Planos e Estratégias, houve a participação de agentes brasileiros, além da gradativa interação de representantes da REDSAN-CPLP nesses debates. Esses contatos tiveram pelo menos dois efeitos: o favorecimento da abertura do Estado para incorporar contribuições da sociedade civil e a maior qualificação de agentes da sociedade civil para os debates, principalmente em comparação às discussões dos primeiros documentos direcionados à redução da pobreza.

Ficou registrada nos Planos e Estratégias Nacionais a intenção de desenvolvimento de programas intersectoriais e do diálogo com a sociedade civil para a elaboração, monitoramento e avaliação de políticas. Essas Estratégias fizeram referência com maior ou menor ênfase à soberania alimentar, dependendo do desenvolvimento do tema em cada país.

Portanto, o que se pôde observar na elaboração de Estratégias, Planos e Legislações sobre o DHAA foi um trabalho de advocacia de vários *policy entrepreneurs*

para a divulgação e formação de consensos políticos em termos dos conceitos e práticas ligados à SAN, ao DHAA e à soberania alimentar. A intenção do estabelecimento desse arcabouço conceitual era construir um espaço institucional legalmente reconhecido.

Contudo, as declarações plasmadas nos documentos construídos encontraram barreiras a sua concretização prática. Em Angola, por exemplo, a intenção declarada de criar um Conselho Nacional de SAN foi identificada como símbolo de modernidade, mas que não fez avançar as efetivas formas de diálogo com a sociedade civil.

Em Cabo Verde, a revisão da estratégia de SAN mostrou que estruturas semelhantes às reforçadas pela CPLP já haviam sido idealizadas em discussões anteriores, mas não haviam sido concretizadas até o lançamento da ESAN-CPLP. Em Moçambique, o caso de SETSAN, em particular, é um exemplo de como um órgão concentrado em funções técnicas e tutelado pelo Ministério da Agricultura tem dificuldade em avançar com questões que necessitam de uma atuação política.

Ao responder a pergunta sobre “qual o nível da transferência?”, o *lesson drawing*, como nível elementar da transferência, foi identificado de forma transversal a todos os elementos, pois representantes de todos os países foram expostos à experiência brasileira por meio de missões em seus países e no Brasil. Ou seja, todos os países da CPLP seguiram as indicações da ONU de observar a experiência brasileira como uma referência para possíveis soluções de aplicação viáveis das ideias genéricas em seus contextos nacionais em termos de construção de estratégias de SAN baseadas no DHAA, mecanismos de governança – Conselhos de SAN – e programas de alimentação escolar com compras locais.

Para além do *lesson drawing*, foram observados elementos de emulação - que envolve a transferência de ideias que sustentam a política ou o programa – e, de forma geral, um processo de inspiração (quando a política em um Estado inspira uma mudança nas políticas em outro país). Nesse caso, como fator de inspiração, indica-se todo o cenário de tentativa de aprimoramento das políticas de SAN.

Ao longo do tempo, a dificuldade de aplicar propostas descritas nas Estratégias evidenciou um processo de emulação que não correspondia às condições dos países em termos de cultura institucional, mas que ao mesmo tempo abre precedentes para novas formas de interação. Essa abertura, mesmo que apenas manifesta formalmente para atender a uma agenda política induzida pela cooperação internacional pode, ou não, ser aproveitada dependendo da qualidade das relações entre agentes governamentais e da sociedade civil.

A tradução prática de princípios como a intersectorialidade e a participação social no âmbito das políticas, como a criação de programas de alimentação escolar com compras da agricultura familiar e Conselhos Nacionais de SAN, representariam um passo além da colocação da agenda ocorrida na formulação das Estratégias, o que, no entanto, não significa que haja imediatamente aplicação total do conteúdo dessas leis.

Cada país componente do estudo de caso regional apresentou características diferentes dessa influência. Primeiramente, como foi possível observar ao longo do trabalho, cada país teve uma trajetória cooperativa particular com dinâmicas e objetivos próprios. No que diz respeito à pergunta “o que restringe ou facilita a transferência?” alguns traços destacam-se. Como fator positivo, o peso do alinhamento às Nações Unidas e a presença de uma cooperação brasileira diversificada no país. Em oposição, em termos de fatores que restringem a transferência, de forma geral, a falta de recursos financeiros e humanos e a dificuldade de mudanças na cultura institucional, seja de diálogo entre Ministérios, seja com a sociedade civil, são os mais evidentes. Ademais, as limitações de recursos da cooperação brasileira, principalmente de recursos financeiros, foi indicado como um elemento que não facilitava a execução de projetos mais eficientes que, por sua vez, careciam de investimento de recursos dos parceiros.

Cabo Verde e São Tomé e Príncipe conseguiram criar uma Lei para seus Programas de Saúde e Alimentação Escolar, enquanto Moçambique ainda está em processo de elaboração de uma Legislação consolidada necessária para que o PRONAE se consolide como uma política pública efetiva. Objetivamente, no que concerne ao estabelecimento de programas de alimentação escolar, o fato de São Tomé e Príncipe e Cabo Verde terem instituído legislações com programas que devem priorizar as compras locais, (assim como fez Angola no Decreto que regulamenta a merenda escolar), sem necessariamente terem ainda estrutura suficiente para a realização desse princípio, indica que os efeitos práticos da emulação dessas ideais requerem um aperfeiçoamento da Política de SAN nesses países como um todo.

O estudo demonstrou que esse tipo de política só pode funcionar quando os Ministérios envolvidos diretamente ou indiretamente conseguem a articulação efetiva para ligar a produção local, a gestão escolar e os aspectos nutricionais e sanitários demandados para o sucesso dos Programas. A dificuldade de execução das compras locais para as escolas ensaiadas nos Programas de São Tomé e Príncipe, Cabo Verde e nos pilotos do PAA África e do PRONAE, em Moçambique, apontaram os principais gargalos para construção de mercados institucionais. A dificuldade de estabelecer

procedimentos compatíveis com a realidade dos agricultores familiares e/ou capacitá-los para atender a requisitos dos concursos públicos é um dos principais desafios para a consolidação da intersectorialidade nesses Programas.

Mesmo com o aumento da compra de produtos locais em São Tomé e Príncipe, muitos agricultores familiares ainda não conseguem aceder ao mercado público por falta de documentação. Em Moçambique, apenas onde o PAA foi implementado, associações de camponeses capacitadas em termos produtivos e burocráticos tiveram acesso ao mercado das escolas.

Em Cabo Verde, a alta dependência de produtos importados e a baixa produtividade local trouxeram à tona a necessidade de pensar a soberania alimentar - elemento conceitual basilar para a formação de mercados locais – de forma diferenciada nos mais recentes debates. Ou seja, em Cabo Verde, aponta-se para a necessidade do Estado fomentar a agricultura local e balancear as importações com as possibilidades de compras locais.

De forma geral, há o reconhecimento das necessidades técnicas a serem implementadas para que os agricultores possam vender seus produtos, tais quais apoio em extensão rural produtiva e em suporte às organizações de agricultores, alocação de orçamento, aperfeiçoamento da gestão de compras locais, mas principalmente foi destacada a necessidade de ajustes nas leis de compras para atender o contexto dos agricultores, incluindo calendários de compras e pagamentos.

Assim, é necessário que novas leis de licitação atendam a questões de inclusão social, não baseando-se apenas na lógica do mercado. Contudo, foi observado que as agendas de regulamentação de novas leis de licitação não alcançaram, na maioria dos países, o nível político e que a mobilização da sociedade civil para incidir sobre essa matéria é muito limitada.

Outro elemento emulado é a participação da sociedade na gestão de programas de alimentação escolar, estando este objetivo também ainda em construção lenta nesses países. Como constatado no estudo de caso, a participação comunitária na gestão dos programas ainda é muito restrita a algumas poucas localidades, ou evidenciada por algum aspecto operacional específico, como o voluntariado das cozinheiras em São Tomé e Príncipe e Moçambique.

Ao longo do tempo, São Tomé e Príncipe conseguiu introduzir e aumentar o fornecimento de produtos locais às escolas. Apesar de não haver registro do volume dos produtos locais consumidos nas escolas desde o início da cooperação, essa incorporação

foi evidenciada e exemplifica também um avanço em termos da gestão de compras por parte das escolas.

No entanto, desde o lançamento da Lei do PNASE, em 2012, foram identificados avanços e recuos na elaboração de cardápios agravados pelas mudanças de técnicos e políticos. Foi observado, ainda, que a Cooperação deixou pequenos efeitos institucionais na área da extensão rural, mas que para a efetivação da política registrada na Lei ainda é necessário um longo caminho a ser percorrido.

No caso do PNASE São-tomense, além das compras locais, foi constatado que os princípios de universalidade e de participação social na gestão do Programa foram evidentemente fruto do convencimento político por parte do Brasil e do PMA quando da elaboração da Lei que rege o Programa. A parceria com o Brasil e com a FAO está em continuidade para o aperfeiçoamento do PNASE e com o apoio da cooperação internacional agentes locais da sociedade civil estão a interagir com o governo nesse processo para definir os próximos passos para o desenvolvimento do Programa.

Em Moçambique, em comparação com a abrangência atual da alimentação escolar, o PRONAE foi um Projeto-piloto de dimensão muito reduzida e, como demonstrado na avaliação, várias fragilidades precisam ser revistas para que o Programa seja expandido. Na Província de Tete, agrega-se ao desenvolvimento do PRONAE a execução do PAA África, o qual, apesar das dificuldades apontadas no estudo de caso, reuniu agricultores locais com a capacidade de participar dos procedimentos de compras para as escolas.

Mesmo assim, o fornecimento da alimentação ainda é muito irregular na região do Projeto-piloto. As informações levantadas sobre o PRONAE revelaram várias dificuldades da gestão descentralizada, as quais correspondem a aspectos locais muito próprios e compõem obstáculos para a eficiência do Programa.

Em termos de construção de um mercado institucional, o PAA mobilizou uma discussão que, no entanto, apesar da atuação da UNAC no âmbito do Projeto, não teve capilaridade nacional abrangente em termos de sociedade civil, nem tornou-se um tema de atuação central na política do governo. Assim, a falta de apropriação dessa agenda coloca em risco a consolidação desses elementos como instrumentos de políticas sociais. Para entrevistados da sociedade civil, o PAA representava o reverso da moeda em relação ao ProSavana, mas, não recebeu investimento governamental adequado, o que deixou o Programa a mercê da cooperação internacional.

Cabo Verde, país que já não conta com o apoio do PMA, tem o Programa mais bem estruturado do grupo, com orçamento anual previsto, cozinheiras contratadas e gestão descentralizada em aperfeiçoamento. Contou com o apoio da cooperação técnica brasileira em uma primeira fase da transição da gestão do PMA para o governo cabo-verdiano, mas a substituição da cooperação brasileira pela cooperação luxemburguesa demonstra como a impossibilidade do Brasil fornecer recursos financeiros para a execução dos projetos coloca o país em “desvantagem” em relação aos parceiros tradicionais. Como visto, a duplicidade de atuação e a dificuldade de coordenação entre atores exemplificada na situação em Cabo Verde, foi observada em outras situações e em outros elementos do estudo de caso, como a dificuldade de articulação entre a FAO e o PMA em São Tomé e Príncipe.

Não obstante todos os esforços para a consolidação de elementos que fazem os programas de alimentação escolar assemelharem-se ao PNAE, foi constatado que em São Tomé e Príncipe e Moçambique, aperfeiçoamentos e mesmo outros modelos de programas de alimentação escolar estão em estudo, o que não nos permite prever a permanência de modelos de compras e gestão semelhantes aos atualmente concebidos com o apoio da cooperação brasileira, principalmente em Moçambique, pois o PRONAE ainda está em fase inicial de expansão e regulamentação. Por conseguinte, as dificuldades de apropriação dos governos e da sociedade desses Programas e as mudanças políticas são questões que comprometem o desenvolvimento de políticas públicas consolidadas.

Em Angola e Guiné-Bissau não foram desenvolvidos projetos formais e em Timor-Leste apenas o primeiro projeto inicial do Brasil com o PMA foi concluído. Mesmo assim, nos Programas de Alimentação Escolar estabelecidos em Angola e Timor Leste, a ideia de criar programas sustentáveis a partir de compras locais também ficou registrada nos regulamentos que regem a alimentação escolar. Contudo, apesar das informações levantadas terem revelado que há compras da agricultura local nesses países e que estas ainda estão em processo de organização, não foi possível levantar detalhes desse processo. Em Guiné-Bissau, as dificuldades políticas fizeram com que a estruturação de um programa por parte do governo não avançasse e mais uma vez missões e apoios do Centro de Excelência estão a ser mobilizados.

No que diz respeito à formação dos Conselhos Nacionais de SAN e dos processos de construção de Leis direcionadas à concretização do DHAA, a ESAN-CPLP está a fazer o esforço diplomático de construir uma agenda regional de SAN na Comunidade. Na

prática, a CPLP e a FAO estão a retomar uma agenda que já tinha sido difundida anteriormente. na elaboração das Estratégias construídas com o apoio da FAO.

Na formação dos Conselhos de SAN, três referências são evidenciadas: o CONSEA, o CSA e o CONSAN-CPLP, sendo o primeiro a referência para a reforma do segundo e ambos a referência para a criação do terceiro. Os dois últimos têm a participação do setor privado, como os Conselhos Nacionais criados após a ESAN-CPLP. Outra característica fundamental que diferencia o CONSEA dos demais Conselhos criados nos países da Comunidade é que o CONSEA está ligado à estrutura da Presidência da República, enquanto os demais Conselhos estão ligados ao Ministério da Agricultura.

Quanto a esse aspecto, consultores e agentes africanos alertaram para a dificuldade de criar uma cultura institucional intersectorial quando não há um elemento centralizador acima do nível ministerial. Exemplo dessa situação de fraqueza da coordenação interministerial foi a dificuldade de coordenação experimentada pelo SETSAN de Moçambique. Apesar desse alerta no período da elaboração dos Estatutos dos Conselhos, os governos optaram pela ligação setorial aos Ministérios afetos à Agricultura.

Ademais, essas estruturas apresentaram apenas uma reduzida abertura para a participação da sociedade civil marcada por poucos assentos no Conselho e a reduzida quantidade de reuniões ao longo do ano. Essa situação levanta questionamentos sobre a capacidade de incidência efetiva das demandas da sociedade civil nas políticas de SAN, assim como sobre a real capacidade de articulação intersetorial a ser efetivamente movimentada por estas estruturas de governança.

A observação do funcionamento do Conselho de Cabo Verde, o mais antigo criado após o lançamento da ESAN-CPLP, em 2013, demonstrou que a articulação pretendida por este órgão desenvolve-se de forma lenta. No entanto, vale ressaltar que desde a criação do Conselho, reformas foram feitas para contemplar uma participação mais efetiva de representantes da sociedade civil, sendo esta a ampliação de assentos destinados a esta categoria. Com o Conselho criado em 2016, o representante de São Tomé e Príncipe declarou que, após o início dos trabalhos, a Rede da Sociedade Civil também pretendia pressionar o governo para a ampliação de assentos para o segmento. O Conselho da Guiné-Bissau foi recentemente estruturado e representantes da sociedade civil têm expectativas de colaborar de forma efetiva para a formação das políticas de SAN, assim como participaram da elaboração dos estatutos do Conselho, pois estão

envolvidos em projetos com financiamento internacional. Contudo, o crítico cenário político dificulta qualquer tipo de mobilização.

Angola e Moçambique estão ainda em processo de negociação de estatutos para seus Conselhos. De momento, o que a análise pode apontar é a baixa influência do acordo político estabelecido no âmbito da CPLP sobre esses países. Por vezes, o SETSAN é referenciado como o equivalente a um Conselho Nacional de SAN, mas na prática, a capacidade política e de articulação não se compara às ambições de construção de um espaço de debate e decisão política que um Conselho de SAN pretende ter.

A observação desse cenário indica que cada país desenvolverá esse instrumento de governação de acordo com as interações entre os atores envolvidos na arquitetura institucional. A respeito do desenvolvimento da governança de SAN no espaço da Comunidade, o futuro dos Conselhos divide opiniões. Se por um lado, a criação da estrutura abre espaço para aperfeiçoamentos, por outro lado, os mais pessimistas apontam para o risco desses órgãos não serem funcionais por terem sido criados no ensejo de pressões externas, sem o amadurecimento dos processos de diálogo interno de cada país.

No que concerne à elaboração de uma Lei relativa ao DHAA, em contraste com os países que ainda estão a iniciar um processo de discussão, Moçambique está a reiniciar as discussões sobre o tema. Conforme visto, a elaboração de uma Lei que dispõe sobre o DHAA teve momentos de avanços, retrocessos e paralisação e, conforme indicado por entrevistados, as dificuldades de avanço dessa ideia correspondem à dificuldade do Estado em lidar com as questões dos Direitos Humanos. Portanto, o que se pode concluir é que as agendas internacionais colocam temas e práticas nas agendas nacionais, as quais são aprioristicamente bem aceitas pelas vias oficiais, mas que encontram muitos obstáculos à concretização.

Na prática, a intersectorialidade e a participação social são princípios de difícil aplicação quando a cultura política e institucional dos países não têm suficiente amadurecimento democrático para promover o diálogo interministerial e com a sociedade civil. De modo geral, foi possível observar que a participação social e a intersectorialidade são princípios que ainda requerem grande amadurecimento nos países da Comunidade, mas que ao longo do tempo o trabalho da cooperação deixou alguns efeitos na memória institucional dos parceiros, evidentemente variável de país para país.

Marcas dessa construção que podem ser observadas pela elaboração de Leis de Programas de Alimentação Escolar, Estratégias e mesmo a construção dos Conselhos de SAN. Contudo, na prática, vale ressaltar que os efeitos da memória institucional são

frágeis devido principalmente às mudanças de governo que acarretam mudanças de prioridades políticas e mudanças de equipes técnicas treinadas, o que, muitas vezes acarreta perdas de trabalho cumulativo da cooperação. Essa questão apresenta-se como um dos principais desafios ao sucesso da transferência, pois dizem respeito à consolidação da memória institucional a qual requer a prioridade política por vezes identificada pelos informantes como fraca ou ausente.

A relação da CPLP com o desenvolvimento da política de SAN na Comunidade marca um evento único na instituição. Geralmente, as declarações da CPLP não surtem efeitos práticos nas realidades nacionais em termos de políticas públicas. No caso da ESAN-CPLP, um contexto único de agregação de atores da sociedade civil e dos governos desenvolveu-se na Comunidade.

Assim, foi observado que o CONSAN-CPLP tem funcionado como um espaço em que a sociedade civil tem conseguido colocar as suas prioridades, geralmente expressas nas Declarações do Conselho, sendo este o Mecanismo mais atuante da Estratégia. Enquanto os outros Mecanismos pouco avançaram na articulação suficiente para a colocação de propostas concretas, a criação da ESAN-CPLP movimentou vários eventos, reuniões e troca de informação no âmbito da REDSAN-CPLP para os quais representantes dos outros Mecanismos foram convidados a participar.

A elaboração das Diretrizes de Apoio e Promoção da Agricultura Familiar elaboradas no âmbito do Grupo de Trabalho da Agricultura Familiar a partir da contribuição de representantes dos vários Mecanismos de Participação e dos governos, foi um elemento congregador das discussões, principalmente da sociedade civil. O Documento, dentre outros pontos, propõe a identificação da agricultura familiar a fim do estabelecimento de políticas sociais direcionadas a este segmento, como aconteceu no MERCOSUL. Atualmente, as discussões giram em torno da apropriação nacional dessas Diretrizes, as quais servem de ponto de referência para a sociedade civil demandar posicionamentos concretos dos governos.

Apesar das dificuldades de trabalho das Redes Nacionais de SAN, Pontos Focais de Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe destacaram que suas respectivas redes ou grupo de trabalho nacionais de SAN tornaram-se interlocutores reconhecidos pelos governos, envolvendo-se ativamente na construção dos Conselhos Nacionais de SAN. Uma das ideias fundamentais do CONSAN-CPLP é funcionar como elo entre os níveis nacional e global, por isso, a iniciativa regional da CPLP ganhou destaque no âmbito do CSA. Contudo, para que esta relação multinível seja consistente, as estruturas

nacionais e regional ainda precisam percorrer um exigente caminho de consolidação institucional que esteja de acordo com o princípio da governança inclusiva e da efetiva coordenação intersectorial. A continuidade dessa trajetória torna-se particularmente incerta dadas as mudanças que a crise política brasileira impõe à cooperação. Como a ESAN-CPLP carece de recursos, o retraimento do apoio brasileiro despertou a preocupação dos atores envolvidos nesse processo.

Em suma, o trabalho conseguiu demonstrar que a transferência de políticas de SAN para os países da CPLP se relaciona com o desempenho do Brasil como promotor do desenvolvimento por meio da formação de uma rede transnacional de transferência de políticas construída gradativamente desde meados da década de 2000, quando a diplomacia brasileira investiu de forma contundente na projeção do combate à fome, bem como nas relações com o Continente Africano. Assim, os Países de Língua Portuguesa e a CPLP, em particular, enquadraram-se perfeitamente em um cenário em que o Brasil profere o discurso de dever moral, de afinidade linguística-cultural e vantagem comparativa em relação a outros parceiros.

Nesse contexto, o espaço da CPLP conseguiu um razoável aprofundamento de relações de atores da sociedade civil e entre governos que favoreceu a difusão dos princípios da Política de SAN brasileira e propiciou a formação de espaços de debate entre agentes da sociedade civil e dos governos nos países parceiros. A estrutura concebida ao longo do tempo, inspirou, inclusive, iniciativas de doadores tradicionais, os quais se propuseram a dar suporte às agendas construídas nesse processo. Assim, estudar a atuação de redes, como esta, ajuda a esclarecer a interação complexa entre os Estados e uma agenda internacional construída também por atores não-estatais, transnacionais e internacionais.

Passados vinte anos da criação da Comunidade, muitos são os desafios para que a CPLP se torne uma organização internacional de efetiva relevância para as populações dos seus Estados-membros. Assim, a cooperação em SAN demonstra um espaço em que, havendo real investimento financeiro e de recursos humanos a longo prazo, existe potencialidade de alcance de avanços institucionais em termos de políticas de SAN, principalmente nos países menores. No entanto, a atual falta de investimento na ESAN-CPLP não aponta para um cenário animador.

A análise da cooperação Sul-Sul é um tema desafiante, pois a concretização de pequenos passos demanda muito tempo para a interação necessária entre os atores. Por isso, as etapas são longas para que sejam alcançadas pequenas metas. Os resultados da

cooperação não garantem processos irreversíveis ou progressivos de aplicação das experiências, pois a consolidação de políticas nos moldes previstos depende da capacidade de memória institucional e vontade política dos governos. Pelas narrativas empreendidas pelos entrevistados, foi possível concluir que a capacidade pessoal de articulação de atores como consultores, técnicos e políticos que têm afinidades de ideias é um fator de influência no andamento das dinâmicas cooperativas. Se por um lado essa constatação evidencia a formação de uma rede de transferência de políticas, por outro lado, indica que a continuidade das ações empreendidas pela rede montada apresenta grande fragilidade perante mudanças políticas.

Apensar dos esforços empreendidos no âmbito da ESAN-CPLP para dar continuidade ao debate multi-atores, as organizações da sociedade civil sofrem com a dificuldade de mobilização de recursos, inclusive para suas necessidades de capacitação. Nesse cenário, a incidência da atuação da sociedade civil sobre as políticas nesses países é muito baixa.

A cooperação internacional tem mobilizado ações de aproximação entre sociedade civil e Estado, no entanto, é notável que existe grande dificuldade de levar as demandas da sociedade civil ao nível das decisões políticas. Essa situação corrobora a passividade propositiva da sociedade civil em relação a construção de políticas. Somam-se a essas questões, o fato da cooperação não ter sido avaliada de forma sistemática para a observação de resultados a longo prazo. Mesmo assim, continua a ser uma área de interesse de investigação por representar um objeto rico do ponto de vista diplomático e social, com possibilidade de ser abordado de diversos ângulos.

Dentro do escopo dessa temática e/ou área geográfica, outras questões podem ser exploradas com base em *framewoks* e marcos teóricos diferenciados. Vale sublinhar que podem ser indicados como temas de investigações futuras as relações entre redes e Regimes Internacionais, as quais demandariam um espaço geográfico mais alargado e análise aprofundada de várias instâncias multilaterais. Podem ser conduzidas, ainda, análises mais aprofundadas para cada país, principalmente no que diz respeito às relações entre Estado e sociedade civil com foco nas sinergias e tensões entre esses dois segmentos. Ademais, o tema comporta uma variação de questões simbólicas, práticas de procedimentos e impactos da cooperação Sul-Sul que podem também elas indicar caminhos para trabalhos futuros, inclusive de caráter comparativo com outras regiões ou com a atuação de outros parceiros, sejam eles países emergentes ou doadores tradicionais.

Referências bibliográficas

Livros e artigos

Abdenur, Adriana e Danilo Marcondes. 2016. Democratization by Association? Brazil's Social Policy Cooperation in Africa. *Cambridge Review of International Affairs*. 29(4): 1542–1560.

Abdenur, Roberto. 1994. A Política Externa Brasileira e o “Sentimento de Exclusão”. In *Temas de Política Eterna Brasileira II*, orgs Gelson Fonseca Jr. e Sérgio Henrique de Castro, vol. 1. São Paulo: Paz e Terra.

Adigbuo, Ebere Richard. 2007. Beyond IR Theories: The Case for National Role Conceptions. *Politikon: South African Journal of Political Studies*. 34(1): 83–97.

Adler, Emanuel. 1999. O Construtivismo no Estudo das Relações Internacionais. *Lua Nova*. (7): 201-252.

Aggestam, Lisbeth. 1999. Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy. *Centre for European Studies*. ARENA Working Papers 99/8.
Disponível em: http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena_publications/workingpapers/working-papers1999/wp99_8.htm
(Consultado em 20/06/2015).

Albuquerque, Felipe. 2015. Cooperation on Food Security with Africa as an Instrument of Brazil's Foreign Policy (2003-2010). *Brazilian Journal of International Relations*. 4(3): 558-581.

Almeida, Celia et al. 2010. A Concepção Brasileira de “Cooperação Sul-Sul Estruturante em Saúde”, *RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*. 4(1): 25-35.

Alves, José Augusto Lindgren. 2001. *Relações Internacionais e Temas Sociais: A Década das Conferências*. Brasília: IBRI.

Amorim, Celso. 2011. Uma Visão Brasileira do Panorama Estratégico Global. *Contexto Internacional*. 33 (2): 265-275.

Amorim, Celso. 2010. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): An Overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 53, special issue: 214-215.

Ancelovici, Marcos. e Jane Jenson, 2012. La Standardisation et les Mécanismes du Transfert Transnational. *Gouvernement et Action Publiquem*. (1): 37–58.

Aranha, Adriana. 2010. Fome Zero: Um Projeto Transformado em Estratégia de Governo. In *Fome Zero: A Experiência Brasileira*, eds. José Graziano da Silva, Mauro Eduardo Del Grossi e Caio Galvão de França. Brasília: MDA.

Ayllón, Bruno. 2006. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu Estudo nas Relações Internacionais: A Evolução Histórica e as Dimensões Teóricas. *Revista de Economia & Relações Internacionais*. 5(8): 5-20.

Bardin Laurence. 2008. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70. Tradução Luos Antero Reto e Augusto Pinheiro.

Avelhan, Livia Liria. 2014. A Presença Brasileira na África: Um Estudo sobre o Programa Embrapa-Moçambique. *Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional*. (2): 1-27).

Balaban, Daniel. 2017. Cooperação Internacional do Brasil para a Criação de Ações Nacionais Sustentáveis de Segurança Alimentar e Nutricional: A Atuação do Brasil Através do Centro de Excelência contra a Fome. In *30 anos da ABC: Visões da Cooperação Técnica Internacional Brasileira*, orgs. João Almino e Sérgio Eduardo Moreira Lima. Brasília: FUNAG, 285- 303.

Banco Mundial e IPEA. 2011. *Ponte sobre o Atlântico Brasil e África Subsaariana: Parceria Sul-Sul para o Crescimento*. Brasília: IPEA.

Barnett, Michael. 1993. Institutions, Roles, and Disorder: The Case of the Arab States System. *International Studies Quarterly*. 37(3): 271-296.

Beghin, Nathalie. 2014. A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional na Área de Segurança Alimentar e Nutricional: Avanços e Desafios. Onde Estamos e para Onde Vamos? Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos.

Benes, Vlt. 2011. Role Theory: A Conceptual Framework for the Constructivist Foreign Policy analysis?. Paper presented at the Third Global International Studies Conference “World Crisis: Revolution or Evolution in the International Community?” University of Porto, Portugal. 17-20, August 2011.

Bennett, Colin e Michael Howlett. 1992. 'The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change', *Policy Sciences*. 25(3): 275-94.

Berger, Peter e Thomas Luckmann. 1966. *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Nova Iorque: Doubleday.

Boavida, Diana. 2016. Programa de Alimentação Escolar de Timor Leste: Limites, Desafios e Possibilidades na Implementação de uma Política Educacional. Dissertação de Mestrado. Universidade Católica de Brasília.

Bondoso, António. 2013. *Lusofonia e CPLP – Desafios na Globalização Ângulos e Vértices» ou «Defeitos & virtudes» de um Processo Intemporal*. Viseu: Edições Esgotadas.

Buhl, Amanda. 2010. Meeting Nutritional Needs through School Feeding: Snapshot of Four African Nations. Global Child Nutrition Foundation; University of Washington, School of Public Health.

Burlandy, Luciene et al. 2014. Integrating Nutrition into Agricultural and Rural Development Policies - The Brazilian Experience of Building an Innovative Food and Nutrition Security Approach. In *Improving Diets and Nutrition - Food-based Approaches*, org. FAO, Rome, 1: 101-112.

Browning, Christopher. 2007. Branding Nordicit: Models Identity, the Decline of Exceptionalism. *Cooperation and Conflict*. 42(1): 27-51.

Breuning, Marijek. 2011. Role Theory Research in International Relations: State of the Art and Blind Spots. In *Role Theory in International Relations*, ed. Sebastian Harnisch et al., 16-35. Nova Iorque: Routledge.

Bugiato, Caio e Tatiana Berringer. 2012. Um Debate sobre o Estado Logístico, Subimperialismo e Imperialismo Brasileiro. *Revista Digital Em Debate*. 7: (28-44).

Burges, Sean. 2013. Brazil as a Bridge Between Old and New Powers? *International Affairs*. 89(3): 577–594. Special Issue: Negotiating the rise of new powers.

Burges, Sean. 2012. Strategies and Tactics for Global Change: Democratic Brazil in Comparative Perspective. *Global Society*. 26(3): 351-368.

Buzan, Barry. 1991. *People, States and Fear*. Boulder: Lynne Rienner.

Brück, Tilman. 1998. Guerra e Desenvolvimento em Moçambique. *Revista Análise Social*. 33, Universidade de Oxford.

Cassel, Guilherme. 2010. Apresentação. In *Fome Zero: A Experiência Brasileira*, orgs. José Graziano da Silva, Mauro Eduardo Del Grossi e Caio Galvão de França. Brasília: MDA.

Cardoso, Ferrando Henrique. 2008. *Avança Brasil: Proposta de Governo*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.

Carneiro, Maria José e Renato Maluf. 2003. *Para Além da Produção Multifuncionalidade e Agricultura Familiar*. Rio de Janeiro: Mauad.

Cartir, Cristian e Juliet Kaarbo. 2012. Contested Roles and Domestic Politics: Reflections on Role Theory in Foreign Policy Analysis and IR Theory. *Foreign Policy Analysis*. 8(1): 5–24.

Castro, Carolina Milhorange de. 2014. Brazil's Cooperation with Sub-Saharan Africa in the Rural Sector: The International Circulation of Instruments of Public Policy. *Latin American Perspectives*. 41(5): 75–93. Issue 98.

Castro. Josué. 1984. *Geografia da fome – O Dilema Brasileiro: Pão ou Aço*. Rio de Janeiro: Edições Antares.

Cazella, Ademir, Philippe Bonnal e Renato Maluf. 2009. *Agricultura Familiar – Multifuncionalidade e Desenvolvimento Territorial no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad.

Cervo e Lessa. 2014. O Declínio: Inserção Internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*. 57(2): 133-151.

Cervo, Amado. 2008. *Inserção Internacional do Brasil: Formação dos Conceitos Brasileiros*. São Paulo: Saraiva.

Cervo, Amado. 1994. Socializando o Desenvolvimento: Uma História da Cooperação Técnica Internacional do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 37(1): 37-63.

Centro de Estudos de Articulação da Cooperação Sul-Sul. 2016. Brazil South-South Initiatives: Complex SSC Modalities in the Largest Latin American Country. In *Country Case Studies on South-South Cooperation*. IBON Center: Reality of Aid Network.

Centro de Pesquisas BRICS. 2011. As Mudanças da Política Externa do Governo Dilma e a “Multipolaridade Benigna”. BRICS Monitor, Maio de 2011.
<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/132/doc/556584881.pdf>
(Consultado em 5/05/2013).

Chafetz, Glenn, Hillel Abramson e Suzette Grillot. 1996. Role Theory and Foreign Policy: Belarussian and Ukrainian Compliance with the Nuclear nonproliferation Regime. *Political Psychology*. 17(4): 727-757.

Clements, Elizabeth e Bernardo Fernandes. 2013. Estrangeirização da Terra, Agronegócio e Campesinato no Brasil e Moçambique.
http://www2.fct.unesp.br/nera/projetos/clements_fernandes-2013.pdf
(Consultado em 10/05/2013).

Collier, David. 2011. Understanding Process-tracing. *Political Science and Politics*. 44 (4): 823-830.

Cornetet, João Marcelo Conte. 2014. A Política Externa de Dilma Rousseff: Conteção na Continuidade. *Revista Conjuntura Austral*. 5(24): 111-150.

Cronin, Bruce. 2001. The paradox of hegemony: America's Ambiguous Relationship with the United Nations. *European Journal of International Relations*. 7(1): 103-130.

Currie, Gregory. 1984. Individualism and Global Supervinience. *British Journal for the Philosophy of Science*. 35: 345-358.

Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale: Yale University Press.

Dolowitz, David e David Marsh. 2000. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-making. *Governance*. 13 (1): 05-24.

Drake, Lesley et al. 2016. *Global School Feeding Sourcebook: Lessons from 14 Countries*. New Jersey: Imperial College Press.

Ellemers, Naomi. 1991. *Identity Management Strategies. The Influence of Socio-Structural Variables on Strategies of Individual Mobility and Social Change*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Evans, Mark e Jonathan Davies. 1999. Understanding Policy Transfer: a Multi-level, Multi-disciplinary Perspective. *Public Administration*. 77(2): 361–385.

Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. 2012. A Difusão de Políticas Sociais como Estratégia de Inserção Internacional: Brasil e Venezuela Comparados. *Interceções*. 14(2): 335-371.

Finnemore, Martha e Kathryn Sikkink. 2001. Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics. *Annu. Rev. Polit. Sci.* 4:391–416.

Fonseca Jr, Gelson. 2008. *O Interesse e a Regra: Ensaio sobre o Multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra.

Fonseca Jr., Gelson. 1998. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*. São Paulo: Paz e Terra.

Fraundorfer, Markus. 2013. Fome Zero para o Mundo: a Difusão Global Brasileira do Programa Fome Zero. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*. 2(4): 97-122.

Freixo, Adriano. 2007. “*Minha Pátria é a Língua Portuguesa*”: *A Construção da Idéia da Lusofonia em Portugal*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Freyre, Gilberto. 1940. *O Mundo que o Português Criou: Aspectos das Relações Sociais e de Cultura do Brasil com Portugal e as Colônias Portuguesas*. Lisboa: Livros do Brasil, 2ª edição.

Freyre, Gilberto. 1933. *Casa Grande Senzala*. 50ª edição, 2005. Global Editora.

Frey, Klaus. 2000. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. (21): 211-259.

Freyburg, Tina. 2012. The Two Sides of Functional Cooperation with Authoritarian Regimes: a Multi-level Perspective on the Conflict of Objectives Between Political Stability and Democratic Change. *Democratization*. 19(3): 575–601.

Galán, Manuel e José Antonio Sanahuja. 1999. *El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo*. Madri: Cideal.

George, Alexander e Robert Keohane. 1980. The Concept of National Interests: Uses and Limitations. In *Presidential Decision-making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, org. Alexander George, 217-238. Boulder: Westview.

Giddens, Antony. 1979. *Central Problems in Social Theory*. Berkeley: University of California Press.

Glaeser, Bernard. 2010. *The Green Revolution Revisited: Critique and Alternatives*. Routledge Library Editions: Development. books.google.com.

González, Andrés. 2012. Empowerment or Legitimation? The Angolan Conselhos de Auscultação e Concertação Social. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*. 1 (2): 76-99.

Grossman, Michael. 2005. Role Theory and Foreign Policy Change: The Transformation of Russian Foreign Policy in the 1990s. *International Politics*. 42: 334-351.

Gutierrez, Estrella. 2012. Consenso de Brasília, Modelo para Armar na América Latina. Carta Maior.

<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Consenso-de-Brasilia-modelo-para-armar-na-America-Latina%0D%0A/6/25864>

(Consultado em 10/07/2016).

Haas, Peter e Ernst Haas. 1995. Learning to Learn: Improving International Governance', *Global Governance*. 1(3): 255-284.

Haas, Peter. 1992. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, *International Organization*. 46(1): 1-35.

Hall, Peter. 1997. The Role of Interests, Institutions and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations. In *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, eds. Mark Linchbach e Alan Zuckerman. New York: Cambridge University Press.

Hall, Peter. 1993. 'Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain'. *Comparative Politics*. 25: 275-97.

Hajer, Maarten. 1993. Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain. In *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, eds. Frank Fischer e John Forester. London: UCL Press.

Harnisch, Sebastian. 2012. Conceptualizing in the Minefield: Role Theory and Foreign Policy Learning. *Foreign Policy Analysis*. 8: 47-69.

Harnisch, Sebastian. 2011. Role Theory: The Operationalization of Key Concepts. In *Role Theory in International Relations*, ed. Sebastian Harnisch et al., 7-15 Nova Iorque: Routledge.

Harnisch, Sebastian. 2011. Dialogue and Emergence: Geoge Hebert Mead's Contribution to Role Theory and his Reconstruction of International Politics. In *Role Theory in International Relations*, ed. Sebastian Harnisch et al., 36-54. Nova Iorque: Routledge.

Hansen, Hans Krause, Dorte Salskov-Iversen, e Sven Bislev. 2001. Transnational Discourse Communities: Globalizing Public Management. In *Understanding the Global Polity*, eds. Morten Ougaard e Richard Higgott. London; Routledge.

Hermann, Breno. 2011. *Soberania, Não Intervenção e Não Indiferença: Reflexões sobre o Discurso Diplomático Brasileiro*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Hermann, Charles. 1990. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly*. 34(1):2-3.

Hirst, Mônica. 2010. As Relações Brasil-África em Ritmo de Cooperação Sul-Sul. CEBRI, Julho.

Hirst, Monica e Leticia Pinheiro. 1995. A Política Externa do Brasil em Dois Tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 38(1): 5-23.

Hobsbawm, Eric e Terence Ranger. 1997. *A Invenção das Tradições*. 2a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Hoff, Jens. 2003. A Constructivist Bottom-up Approach to Governance: The Need for Increased Theoretical and Methodological Awareness in Research. In *Governance as a Social Political Communication*, ed. Henrik Bang. Manchester: Manchester University Press.

Holsti, Kalevi. 1970. National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*. 14(3): 233-309.

Hopt, 2002. *Social Construction of International Politics: Identities and Foreign Policies*. Nova Iorque: Cornell University Press.

Horgan, Terence. 1993. From Supervenience to Superdupervenience. *Mind*. 102: 555-586.

Inove, Cristina Yume e Alcides Vaz. 2012. Brazil as 'Southern Donor': Beyond Hierarchy and National Interests in Development Cooperation. *Cambridge Review of International Affairs*. 25 (4): 507-534.

IPEA e ABC. 2016. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (2011-2013)*. Brasília: PEA; ABC.

IPEA e ABC. 2013. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (2010)*. Brasília: PEA; ABC.

IPEA e ABC. 2010. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (2005-2009)*. Brasília: PEA; ABC.

Keck, Margaret e Kathryn Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Keohane, Robert. 2004. Globalization. What Is New? What Is Not? (And So What?). In *Power In The Gobal Informational Age: From Realism To Globalization*, Ed. Joseph Nye., 191-200. Londres: Routledge.

Keohane, Robert. 1969. Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organizational*. 23(2): 291-310.

Kingdon, Johm. 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, Little Brown & Company.

Kooiman, Jan. 1994. *Modern Governance – New Government Society Interactions*. Londres: Sage.

Krotz, Ulrich e James Sperling. 2011. Discord and Colaboration in Franco-American Relations: What Can Role Theory Tell Us?. In *Role Theory in International Relations*, ed. Sebastian Harnisch Et Al., 213-233. Nova Iorque: Routledge.

Kurki, Milia e Colin Wight. 2007. International Relations and Social Science. In *International Relations Theories*, eds. Dunne, M. Kurki e S. Smith. Oxford: Oxford University Press.

Kydd, Andrew. 2005. *Trust and Mistrust in International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

Kydd, Andrew. 2000. Trust, Reassurance, and Cooperation. *International Organization*. 54: 325-357.

Lafer, Celso. 2013. Reflexões sobre a CPLP: Lusofonia – Sonhos e Realidade, Apresenlbtção no Painel da Conferência Expresso 40 anos, em comemoração ao aniversário do Jornal Expresso, Lisboa, 7 de Janeiro de 2013.

Lafer, Celso. 2001. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa brasileira: Passado, Presente e Futuro*. São Paulo: Perspectiva.

Lasswell, Harold. 1972. Future Systems of Identity in the World Community. In *The Future of the International Legal Order*, eds. C Black e R. Falk, vol 4: 239.264. Princeton: Princeton University Press.

Leite, Iara, Bianca Suyama e Melissa Pomeroy. 2015. Brazilian South–South Development Cooperation: The Case of the Ministry of Social Development in Africa. *Journal of International Development*. 27: 1446–1461.

Leite, Iara et al. 2014. Brazil's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate. IDS Evidence Report No 59. Rising Powers in International Development. Institute of Development Studies in May 2014.

Leite, Iara Costa, Bianca Suyama e Melissa Pomeroy. 2013. Africa-Brazil Cooperation in Social Protection. Drivers, Lessons and Shifts in the Engagement of the Brazilian Ministry of Social Development. UNU WIDER Working Paper, number 2013/022.

Leite, Iara, Bianca Suyama e Laura Trajber Waisbich. 2013. Para Além do Tecnicismo: A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional e Caminhos para sua Efetividade e Democratização. Policy Brief – Institute of Development Studies.

Leininger, Julia e Sonja Grimma. 2012. Not All Good Things Go Together: Conflicting Objectives in Democracy Promotion. *Democratization*, 19(3): 391–414.

Leitão, Marília e Renato Maluf. 2012. *A Construção Social de um Sistema Público de Segurança Alimentar e Nutricional: A Experiência Brasileira*. Brasília: ABRANDH.

Lenschow, Andrea. Duncan Liefferink e Sietske Veenman. 2005. When the Birds Sing. A Framework for Analysing Domestic Factors Behind Policy Convergence, *Journal of European Public Policy*. 12(5): 797-816.

Lillrank, Paul. 1995. The Transfer of Management Innovations from Japan. *Organization Studies*, 16 (6): 971-989.

Lima, João. 2016. Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Internacional: Oportunidades e Desafios. Categories: Análises de Conjuntura, Cooperação Internacional. *CEIRE Newspaper*. 1 de abril de 2016.

Lima, Maria Regina Soares de. e Mônica Hirst. 2006. Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. *International Affairs*. 82(1): 21-40.

Lima, Maria Regina Soares de. 2005. A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 48(1): 1-36.

Linklater, Andrew .1990. The Problem of Community in International Relations. *Alternatives*. 15(2): 135-153.

Maluf, Renato, et al. 2015. Nutrition-sensitive Agriculture and the Promotion of Food and Nutrition Sovereignty and Security in Brazil. *Ciência & Saúde Coletiva*. 20(8): 2303-2312.

Maluf, Renato e Juliana Speranza. 2013. Volatilidade dos Preços Internacionais e Inflação de Alimentos no Brasil: Fatores Determinantes e Repercussões na Segurança Alimentar e Nutricional. *Caderno SISAN 01/2013*.

Margulis, Matias. 2013. The Regime Complex for Food Security: Implications for the Global Hunger Challenge. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*. 19(1): 53-67.

Marreiro, Flávia. 2016. Um Congresso em Xequê Decidindo o Destino das Próximas Décadas.

http://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/13/opinion/1481642423_492382.html.

(Consultado em 02/05/2017).

Marsh, David e Jason Sharman. 2009. New Directions in the Study of Policy Transfer. *Policy Studies*, 30: 269-288. Issue 3: New Directions in the Study of Policy Transfer.

Mead, George. 1934. *Mind, self and society: From the Standpoint of Social Behaviorist*. Edição e introdução Charles Morris, 1962. Londres: The University of Chicago Press.

Mechlem, Kerstin. 2004. Food Security and the Right to Food in the discourse of the United Nations. *European Law Journal*. 10(5): 631 – 648.

Mello, Fátima. 2013. O Que Quer o Brasil com o ProSavana? ‘What does Brazil want with ProSavana?’ FASE 21/03/2013.

<http://fase.org.br/v2/pagina.php?id=3837>

(Consultado em 19/04/2015).

Melo, Marcus André Barreto e Pedro Luis Barros Silva. 2000. O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos. *Carderno 48*. Unicamp – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas.

Menezes, Francisco. 2010. Participação Social no Fome Zero: A Experiência do CONSEA. In *Fome Zero: A experiência Brasileira*, eds. José Graziano da Silva, Mauro Eduardo Del Grossi e Caio Galvão de França. Brasília: MDA.

Milani, Carlos. 2008. Discursos y Mitos de la Participación Social en la Cooperación Internacional para el Desarrollo: Una Mirada a Partir de Brasil. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. 22, Año 2008: 161-181.

Milhorance, Carolina. 2014. Brazil’s Cooperation with Sub-Saharan Africa in the Rural Sector: The International Circulation of Instruments of Public Policy. *Latin American Perspectives*, 41(5):75–93.

Mintrom, Michael. 1997. Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovations. *American Journal of Political Science*. 41(3): 738-70.

Menezes, Adolpho Justo Bezerra de. 2012. *O Brasil e o Mundo Ásio-africano*. Brasília: FUNAG.

Morgenthau, Hans 1958. *Vital Interests: Dilemmas of Politics*. Chicago: The University of Chicago Press. 8, 47–69.

Nabers, Dirk. 2011. Identity and Role Change in International Politics. In *Role Theory in International Relations*, ed. Sebastian Harnisch et al.,74-92. Nova Iorque: Routledge.

Nascimento, Renato. 2012. O Papel do CONSEA na Construção da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Tese de Doutorado Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Nunes, Aloysio. 2017. Texto-base para o Discurso de Posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira – Palácio Itamaraty, 7 de março de 2017.

<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/15829-texto-base-para-o-discurso-de-posse-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-alloysio-nunes-ferreira-palacio-itamaraty-7-de-marco-de-2017>

(Consultado em 03/05/2017).

Newmark, Adam. 2002. An Integrated Approach to Policy Transfer and Diffusion. *Review of Policy Research*. 19(2): 151-178.

Nye, Joseph. 2011. *The Future of Power*. Nova Iorque: Public Affairs.

Nye, Joseph. 2004. *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. Nova Iorque: Public Affairs.

Nye, Joseph. 1990. *Soft Power*. *Foreign Policy*, 80: 153-171.

O'Donnell, Guillermo. 2000. Poliarquias e a (In)efetividade da Lei na América Latina. In *Democracia, Violência e Injustiça: o Não-Estado de Direito na América Latina*, orgs. Juan Méndez, Guillermo O'Donnell e Paulo Sérgio Pinheiro. São Paulo: Paz e Terra.

Patriota, Antônio. 2013. Entrevista com Antônio de Aguiar Patriota, Ministro das Relações Exteriores. "A Cooperação entre Países é Fundamental para a Segurança Alimentar. *Revista Animal Business Brazil*. 3(7).

Patriota, Antônio. 2012. Pronunciamento do Ministro das Relações Exteriores, Antônio de Aguiar Patriota, em Debate sobre Responsabilidade ao Proteger na ONU – Nova Iorque, 21 de fevereiro de 2012.

<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/8653-pronunciamento-do-ministro-das-relacoes-exteriores-antonio-de-aguiar-patriota-em-debate-sobre-responsabilidade-ao-protoger-na-onu-nova-york-21-de-fevereiro-de-2012>

(Consultado em 28/04/2017).

Peixinho. Albaneide. 2013. A Trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Período de 2003-2010: Relato do Gestor Nacional. *Ciência & Saúde Coletiva*. 18(4): 909-916.

Pinheiro, Lécia. 2000. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. *Contexto Internacional*. 22(2); 305-335.

Pino, Bruno e Iara Leite. 2010. La Cooperación Sur-Sur de Brasil: Instrumento de Política Exterior y/o Manifestación de Solidaridad Internacional? *Mural Internacional*. 1(1): 20-32.

Pinto, João. 2008. A Construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional em Angola. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Porto, Silvio *et al.* 2014. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Dez Anos de uma Política Múltipla e Inovadora. In *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. 34-57. Brasília: MDS.

Powell, Walter e Paul Dimaggio. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. London: University of Chicago Press.

Pomeroy, Melissa, Laura Trajber Waisbich e Luara Lopes. 2017. Construindo uma Agenda para o Monitoramento e Avaliação da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento: Reflexões a Partir do Caso Brasileiro. *Perspectivas*, Maio de 2017.

Queiroz, Thaís. 2017. Trajetórias Democráticas e Estratégias de Liberalização Política: A Evolução da Democracia nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa no Pós-Guerra Fria. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília.

Reinicke, Wolfgang. 1999-2000. The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks. *Foreign Policy* (winter).

Rhoter, Larry. 2012. *Brazil on the Rise: The Story of a Country Transformed*. Nova Iorque: St. Martin's Press.

Rodrigues, José Honório. 1980. *Brasil e África: Outro Horizonte*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3ª edição.

Rose, Richard. 1993. *Lesson Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Apace*. Londres: Chatham House.

Rose, Richard. 1991. What is Lesson-drawing? *Journal of public policy*. 11(1): 3-30.

Rosenau, James. 1990. *Turbulence in World Politics*. Nova Jersey: Princeton University Press.

Sabatier, Paul. 1988. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein. *Policy Sciences*. (21):129--168.

Sabatier, Paul *et al.* 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.

Samuel, Abílio. 2011. O Impacto da Merenda Escolar na Inserção, Retenção e Sucesso Escolar dos Alunos do Ensino Primário em Angola. Congresso Portugal e os PALOP: Cooperação na Área da Educação. Lisboa. Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Estudos Africanos

Santarelli, Mariana. 2015. Cooperação Sul-Sul brasileira: A Experiência do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Moçambique caso do PRONAE. Rio de Janeiro: ActionAid.

Saraiva, José Flávio Sombra. 2012. Uma África que Fernando Mourão Imaginou: O Renascer Africano no Início do Século XXI. *África (São Paulo)* (131-143).

Saraiva, Mirian Gomes e Marcelo Valença. 2012. A Política Externa Brasileira e sua Projeção Internacional: Um Projeto Caracterizado pela Continuidade. Artigos CEBRI, 1 (7).

Saraiva, Mirian Gomes. 2010. A Diplomacia Brasileira e as Visões Sobre a Inserção Externa do Brasil: Institucionalismo Pragmático x Autonomistas. Real Instituto Elcano. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari46-2010 (Consultado em 10/05/2015).

Saraiva, José Flávio Sombra. 2010. A Nova África e o Brasil na Era Lula: o Renascimento da Política Atlântica Brasileira. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (special edition): 169-182.

Saraiva, José Flávio Sombra. 2001. CPLP: Plataforma para um Frutífera Concertação Político-diplomática. In *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP): Solidariedade e Ação Política*, org. José Flávio Sombra Saraiva, 45-77. Brasília: IBRI

Saraiva, José Flávio Sombra. 1996. *O Lugar da África: A Dimensão Atlântica da Política Externa Brasileira de 1946 a Nossos Dias*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

Sarbin, Theodore e Allen Vernon. 1968. Role Theory. In *Handbook of Social Psychology*, 2nd ed., ed. Gardner Lindzey e Elliot Aronson, 488-567. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company.

Sarmiento, Francisco e João Pinto. 2015. Construção e Implementação da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP: Histórico, Balanço e Perspectivas. Texto para Discussão 7. CERESAN.

Sarmiento, Francisco. 2008. Condicionantes Históricas da Construção da Segurança Alimentar no Atlântico: o Caso de Angola e São Tomé e Príncipe. Tese de Doutorado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Sen, Amartya. 1997. Hunger in the Contemporary World. International Centres for Economics and Related Disciplines London School of Economics and Political Science Discussion Paper. http://eprints.lse.ac.uk/6685/1/Hunger_in_the_Contemporary_World.pdf Com acesso em 02/02/17.

Sen, Amartya. 1981. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Oxford University.

Silva, Alberto da Costa e. 2005. A Propósito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. In *Das Mãos do Oleiro: Aproximações*, ed. Alberto da Costa e Silva. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Silva, Agostinho da. 2009. *Condições e Missão da Comunidade Luso-Brasileira e Outros Ensaio*s. Brasília: FUNAG.

Silva, Carlos Eduardo da. 2002. Política e comércio exterior. In *A era FHC: um balanço*, orgs. Bolívar Lamounier e Rubens Figueredo. São Paulo: Cultura.

Silva, José Graziano da. 2017. O Brasil e a FAO – Parceria por um Mundo Sem Fome. In *30 anos da ABC: Visões da Cooperação Técnica Internacional Brasileira*, orgs. João Almino e Sérgio Eduardo Moreira Lima. Brasília: FUNAG, 305-330.

Silva, Luiz Inácio Lula da. 2006. *Programa de Governo 2007-2010*, "Lula de Novo com a Força do Povo", Brasília.

Silva, Luiz Inácio Lula da. 2004. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante sessão de trabalho da V Conferência de Chefes de Estado e de Governo, para apresentação do balanço da Presidência brasileira da CPLP, no período de julho 2002 a julho 2004. São Tomé, 26/07/2004. Biblioteca; Discursos e pronunciamentos oficiais, Séries documentais.

Silva, Luiz Inácio Lula da Silva. 2003. Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional, Brasília – DF, 01 de janeiro de 2003. Presidência da República Secretaria de Imprensa e Divulgação. Discurso do Presidente da República.

Silva, José Graziano, Graziano, Mauro Eduardo Del Grossi e Caio Galvão de França. 2010. *Projeto Fome Zero Documento Síntese*, 2001. Brasília: MDA.

Simmons, Beth e Elkins, Zachary. 2004. The Globalisation of Liberalisation: Policy Diffusion in the International Political Economy. *American Political Science Review*. 98(1): 171-189.

Souza, Amaury de. 2009. *A Agenda Internacional do Brasil: A Política Externa Brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Elsevier: CEBRI.

Schleicher, Rafael e Flávia Platiau. 2017. What is the Relation Between Brazilian Foreign Policy and the Implementation of Bilateral Technical Cooperation Projects in African Countries? Lessons from a South-South Cooperation Project Implemented by the Brazilian National School of Public Administration – ENAP (2009-2012). *Revista Brasileira de Política Internacional*. 60(1): 1-19.

Shrimpton, Roger et al. 2005. The Standing Committee on Nutrition for Country Case Studies Integrating Food and Nutrition Interventions in National Development Plans in order to Accelerate the Achievement of the MDGs in the Context of Realizing the Human Right to Adequate Food - A Synthesis of Findings and Recommendations. UN Standing Committee on Nutrition.

Soares, Pamela et al. 2017. Local Food Production for School Feeding Programmes in Spain. *Gaceta Sanitaria*. 31(5).

Stolte, Christina. 2015. *Brazil's Africa Strategy Role Conception and the Drive for International Status*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Stone, Diane. 2001. Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas. CSGR Working Paper nº 69/01 University of Warwick, Coventry.

Takagi, Maya. 2010. A Implantação do Programa Fome Zero em 2003. In *Fome Zero: A Experiência Brasileira*, eds. José Graziano da Silva, Mauro Eduardo Del Grossi e Caio Galvão de França. Brasília: MDA.

Thies, Cameron. 2009. Role Theory and Foreign Policy. International Studies Association Compendium Project, Foreign Policy Analysis section.

Torres, Adelino, e Manuel Ennes Ferreira. 2001. A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa no Contexto da Globalização: Problemas e Perspectivas. In *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - Cooperação*, Coord. Adriano Moreira, 23-119. Coimbra: Almedina.

Vaz, Alcides Costa e Cristina Inove. 2007. L'aide au Développement International Sommaires Exécutifs Le Cas du Brésil, de la Chine, de L'inde et de L'afrique du Sud. La Coordination des Études et le Rapport de Synthèse ont Incombé à Dane Rowlands, de la Norman Paterson School of International Affairs.

Vigevani, Tullo e Gabriel. Cepauluni 2007. A Política Externa de Lula da Silva; A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional*. 29 (2): 273-335.

Vigevani, Tullo et al.. 2003. Política Externa no Período FHC: A Busca de Autonomia pela Integração". *Tempo Social*. 15 (.2): 31-61.

Vunjanhe, Jeremias e Vicente Adriano. 2015. Segurança Alimentar e Nutricional em Moçambique: Um Longo Caminho por Trilhar. CERESAN. Textos para Discussão 6 Fevereiro – 2015.

Walker, Stephen. 2011. Binary Role Theory: Reducing Uncertainty and Managing Complexity in Foreign Policy Analysis. In *Rethinking Foreign Policy Analysis: States, Leaders and the Microfoundations of Behavioral Relations*, eds. Stephen Walker, Akan Malici e Mark Schafer, 245–266. Nova Iorque: Routledge.

Walker, Stephen. 2011. The Integration of Foreign Policy Analysis and International Relations. In *Rethinking Foreign Policy Analysis: States, Leaders and the Microfoundations of Behavioral Relations*, eds. Stephen Walker, Akan Malici e Mark Schafer, 267-282. Nova Iorque: Routledge.

Walker, Stephen e Sheldon Simon. 1987. Role Sets and Foreign Policy Analysis in Southeast Asia. In *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, ed. Stephen Walker, 141-159. Durham: Duke University Press.

Welch Larson, Deborah e Alexei Shevchenko. 2010. Status, Identity, and Rising Powers. In: CIPSS Working Paper 32. Université de Montreal and McGill University.

Wendt. Alexander. 2004. The State as Person in International Theory. *Review of International Studies*, 30, 289–316.

Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.

Wendt, Alexander. 1994. Collective Identity Formation and the International State. *American Political Science Review*. 88 (2): 384-396.

Wendt, Alexander. 1992. Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*. 46 (2): 391-425.

Wendt, Alexander. 1987. The Agent Astructure Problem in International Relations Theory. *International Organization*. 41(3): 335-370.

Wehner, Leslie e Cameron Thies. 2014. Em Role Theory, Narratives, and Interpretation: The Domestic Contestation of Roles. 16(3): 411–436.

Wolman, Harold. 1992. Understanding Cross National Policy Transfers: The Case of Britain and the US'. *Governance*. 5(1): 27-45.

Fontes primárias

Angola. 2013. Decreto Presidencial nº 138/13 de 24 Setembro de 2013. Regulamenta a Merenda Escolar. Lunda.

Angola, Ministério da Agricultura. 2012. Plano de Desenvolvimento de Médio Prazo do Sector Agrícola 2013-2017. Luanda, Outubro de 2012.

Angola. 2009. Ofício ao Gabinete de Intercâmbio Internacional – Ministério da Agricultura. Assunto: Projeto de Capacitação na Assistência Técnica e Extensão Rural para Técnicos Angolanos – ABC e EMATER-DF.

Angola. 2009. Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Luanda, Março de 2009.

Angola. 1991. Lei nº.14/91, de 14 de Junho. Institui o direito de liberdade de associação, expressão e reunião.

Brasil, ABC. 2007. Fortalecimento das Ações de Alimentação e Nutrição, Sub-projeto S084, Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, BRA/04/44. Brasil-Moçambique.

Brasil, ABC. 2007. Apoio ao Programa Nacional de Cantinas Escolares de Cabo Verde - Fase I – Fortalecimento do ICASE. CTPD BRA/04/044.

Brasil. ABC. 2007. Relatório de Diagnóstico do Programa de Assistência às Cantinas Escolares de Cabo Verde. Brasília, Maio de 2007.

Brasil, ABC.2005.Timor-Leste: Cooperação para o Desenvolvimento, Via ABC, Novembro de 2005.

Brasil, ABC. 2007. Implantação do Programa de Alimentação Escolar em São Tomé e Príncipe. CTPD - Projeto BRA /04/043. Versão B. Brasília, Novembro de 2007.

Brasil, ABC e FNDE. 2010. Missão: Apoio ao Programa Nacional de Cantinas Escolares de Cabo Verde. Relatório de Conclusão da 1ª fase do fortalecimento do ICASE. Julho/Agosto 2010.

Brasil, CAISAN. 2013. Subsídios da CAISAN para a Discussão sobre “Cooperação Internacional em Segurança Alimentar e Nutricional” na XIII Plenária do CONSEA, Brasília, 02 de dezembro de 2013.

Brasil, CONAB. 2014. Ofício Diretoria de Políticas Agrícolas e Informações. Ofício DIPAI nº 44, 21 de Fevereiro de 2014. Brasília.

Brasil, CONSEA. 2015. Comida de Verdade no Campo e na Cidade. Cadernos da 5ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: CONSEA.

Brasil, CONSEA. 2010. Exposição de Motivos nº 006-2010. Brasília, 15 de julho de 2010.

Brasil. 2015. Decreto nº 8.473, de 22 Junho de 2015. Estabelece, no âmbito da Administração Pública Federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências. Brasília.

Brasil. 2014. Decreto nº 8.293, de 12 de Agosto de 2014. Altera o Decreto nº 7.775, de 4 de Julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. Brasília.

Brasil. 2014. Decreto nº 8.293/2014. de 12 de Agosto de 2014. Altera o Decreto no 7.775, de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. Brasília.

Brasil. 2012. Decreto nº 7.775, de 4 de Julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei nº .696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Brasília.

Brasil. 2012. Decreto nº 7.794, de 20 de Agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Brasília.

Brasil. 2011. Lei nº 12.512, de 14 de Outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Brasília.

Brasil. 2010. Decreto-Lei nº 7.272, de 25 de Agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN- com vistas a assegurar o DHAA, institui a Política Nacional de Segurança

Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Brasília.

Brasil. 2009. Lei nº 11.947, de 16 Junho 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília.

Brasil. 2009. 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; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília.

Brasil. 2007. Decreto-Lei nº 6.273, de 23 de Novembro de 2007. Cria a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília.

Brasil. 2006. Lei nº 11.346, de 15 de Setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. SISAN com vistas em assegurar o DHAA e dá outras providências. Brasília.

Brasil. 2006. Lei nº 11.326, de 24 de Julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília.

Brasil, Escola de Nutrição da UFBA. 2011. Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em São Tomé e Príncipe – Fase II. Relatório de atividades desenvolvidas em São Tomé e Príncipe no período de 14 de Outubro de a 04 de Novembro de 2011.

Brasil, ABC e FAO. 2015. Fortalecendo Programas de Nutrição Escolar na África. GCP/RAF/483/BRA.

Brasil, ABC e FAO. 2013. Fortalecimento Programas de Alimentação Escolar na África. GCP/RAF/483/BRA.

Brasil, FNDE. 2015. Cartilha Nacional da Alimentação Escolar. Brasília: FNDE.

Brasil, FNDE. 2013. Parecer Técnico nº 92/2013 – CGPAE/DIRAE/FNDE. Assunto: Análise do Produto 4, referente à Consultoria da Nutricionista Marisete Araújo.

Brasil, FNDE. 2013. Parecer Técnico nº 93/2013 – CGPAE/DIRAE/FNDE. Assunto: Análise do Produto 7, referente à Consultoria da Nutricionista Marisete Araújo.

Brasil, FNDE. 2007. Diagnóstico do ICASE. Relatório da missão à Cabo Verde durante o período de 09 de Março a 22 de Março de 2007.

Brasil, MEC, Gabinete do Ministro, Assessoria Internacional. 2009.FAX/MEC/GM/AI/N^a 36/2009 ao Chefe da Divisão de África II- DAP II. Brasília, 19 de Março de 2009.

Brasil, MDS. 2016. Relato do XI Seminário Internacional de Políticas Sociais para o Desenvolvimento, Brasília, 10-13/05/2016.

Brasil, MRE. 2015. Contribuições Brasileiras entre 2000 e 2015 para o Fundo Especial da CPLP. Documento recebido via Sistema de Informação ao Cidadão pela Coordenadoria-Geral da CPLP do Ministério das Relações Exteriores.

Brasil e Cabo Verde. 2008. Apoio ao Programa Nacional de Cantinas Escolares de Cabo Verde - fase I – fortalecimento do ICASE. CTPD- BRA/04/043. Abril de 2008.

Brasil e Cabo Verde. 2007. Programa de trabalho em matéria de alimentação escolar entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cabo Verde.

Brasil e FAO. 2005. Memorando de Entendimento entre o Governo do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação. Colaboração em Apoio ao Desenvolvimento Amplo da Segurança Alimentar ao Nível Nacional e Dentro do Escopo dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. 17 Outubro, 2005.

Brasil, FAO e São Tomé e Príncipe. 2015. Plano Estratégico 2016-2019. Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar.

Brasil, FAO e São Tomé e Príncipe. 2015. Informe técnico. Propostas para a regulamentação da Lei nº 4/2012 - Lei de Criação do PNASE. São Tomé e Príncipe Novembro de 2015.

Brasil, Moçambique e Estados Unidos. 2016. A Cooperação Brasileira em Moçambique: Projeto de Assistência Técnica Complementar ao Desenvolvimento de um Programa de Alimentação Escolar em Moçambique. Relatório final: gestão local. Maputo, 10 de Março de 2016.

Brasil, Moçambique e Estados Unidos. 2015. Projeto Assistência Técnica Complementar ao Projeto de Apoio ao Desenvolvimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar de Moçambique. Registro de atividades desenvolvidas e implementação do Projeto. Período: Novembro e Dezembro de 2015.

Brasil, Moçambique e Estados Unidos. 2014. Projeto Assistência Técnica Complementar ao Projeto de Apoio ao Desenvolvimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar de Moçambique. Registro de atividades desenvolvidas e implementação do Projeto. Período: Outubro de 2014.

Brasil, Moçambique e Estados Unidos. 2014. Projeto Assistência Técnica Complementar ao Projeto de Apoio ao Desenvolvimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar de Moçambique. Registro de atividades desenvolvidas e implementação do Projeto. Período: Abril de 2014.

Brasil, Moçambique e Estados Unidos. 2014. Projeto Assistência Técnica Complementar ao Projeto de Apoio ao Desenvolvimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar

de Moçambique. Registro de atividades desenvolvidas e implementação do Projeto. Período: Novembro de 2013 a Janeiro de 2014.

Brasil, Moçambique e PMA. 2014. Apoio ao Desenvolvimento de um Programa de Alimentação Escolar em Moçambique. Relatório da consultoria de Maio de 2013 a Julho de 2014. Maputo, Julho de 2014.

Brasil, Moçambique e PMA. 2009. Elaboração do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Moçambique.

Brasil e Moçambique. 2007. Fortalecimento das Ações de Alimentação e Nutrição. ABC/CTPD. BRA04/44, Sub-projeto 084.

Brasil e São Tomé e Príncipe. 2010. Programa Executivo do Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Democrática de São Tomé e Príncipe para a Implementação do Projeto "Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em São Tomé e Príncipe – Fase II. Brasília, 4 de Março de 2010.

Brasil e São Tomé e Príncipe. 2009. Programa Executivo ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Democrática de São Tomé e Príncipe para Implementação do Projeto "Implantação do Programa Nacional de Extensão Rural (PRONER) em São Tomé e Príncipe".

Cabo Verde. 2015. Lei nº 89/8/2015, de 28 de Maio. Estabelece o regime jurídico da alimentação e saúde escolar e institui o Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar. Praia.

Cabo Verde. 2015. Resolução nº 68/2015, de 27 de Julho. Aprova o Plano de Ação Nacional para Segurança Alimentar e Nutricional 2014-2016. Diário da República, I Série, Nº 45 B do Diário da República de Cabo Verde de 27 de Julho de 2015. Praia.

Cabo Verde. 2015. Resolução nº 69/2015, de 27 de Julho. Aprova Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional no Horizonte 2020. Praia.

Cabo Verde, Ministério da Saúde. 2015. Plano Nacional de Alimentação e Nutrição 2015 – 2020. Praia.

Cabo Verde. 2014. Plano de Ação Nacional para Segurança Alimentar e Nutricional 2014-2017. Praia.

Cabo Verde. 2013. Decreto-lei nº 36/2013, de 25 de Outubro. Estabelece a estrutura, a organização e as normas de funcionamento do novo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Praia.

Cabo Verde, Ministério das Finanças e Administração Pública. 2012. Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza III (2012 – 2016). Praia, Dezembro de 2012.

Cabo Verde, Ministério das Finanças e Administração Pública. 2008. Documento de Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza II (2008-2011), Praia, Maio de 2008.

Cabo Verde. 2006. Programa Nacional de Segurança Alimentar 2007-2011. Praia, Junho de 2006.

Cabo Verde. 2005. Decreto-Lei nº 56/2005. Cria o Conselho Nacional de Segurança Alimentar.

Cabo Verde, Ministério das Finanças e do Planeamento. 2004. Documento de Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza I. 1ª Versão. Praia, 14 de Abril de 2004.

Cabo Verde, Instituto Nacional de Estatística. 2003. Perfil da Pobreza em Cabo Verde. Praia.

Cabo Verde. 1999. Decreto-lei nº 1/99, de 1 de Fevereiro. Regula a liberalização dos preços e a manutenção de preços administrados. Praia.

Cabo Verde. 1980. Plano Nacional de Desenvolvimento 1981-1985. Praia.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 1999. General Comment nº. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11) Adopted at the Twentieth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 12 May 1999 (Contained in Document E/C.12/1999/5).

Comitê Permanente de Nutrição. 2013. Estudo de caso do Comitê Permanente de Nutrição do Sistema das Nações Unidas para a segunda Conferência Internacional de Nutrição.

Carvalho, Carla e Miguel de Barros. 2013. Fórum Sociedade Civil, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 11 e 12 de Setembro de 2013, em Bissau. Edição: IMVF - PDSA II e RESSAN-GB.

CPLP, CONSAN-CPLP. 2017. Declaração Final da II Reunião Extraordinária do CONSAN-CPLP. 8 de Junho de 2017, Brasília.

CPLP, CONSAN-CPLP. 2017. Diretrizes para o Apoio e Promoção da Agricultura Familiar nos Estados Membros da CPLP. Brasília, 8 de Junho de 2017.

CPLP. 2016. II Reunião de Ministros do Comércio da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Declaração Final. Dili, 24 de Fevereiro de 2016.

CPLP. 2015. DOC 04/STCONSAN – Participação dos parlamentares no CONSAN-CPLP. VI Reunião do Secretariado Técnico Permanente do CONSAN-CPLP. Lisboa, 23 de Novembro de 2015.

CPLP. 2015. Resolução sobre o Programa Indicativo de Cooperação da CPLP no Pós 2015. X Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. XIX Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, Díli, 22 de julho de 2014.

CPLP, Grupo de Trabalho sobre Agricultura Familiar do CONSAN– CPLP. 2015. Termo de Referência: Directrizes Regionais para Apoio à Agricultura Familiar nos Estados Membros da CPLP. Roma, junho de 2015.

CPLP. 2015. Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP: Enquadramento e Órgãos para Governação.

CPLP. 2012. Declaração sobre a CPLP e os Desafios de Segurança Alimentar e Nutricional. IX Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. XVII Reunião Ordinária do Conselho de Ministros, Maputo, 19 de Julho de 2012.

CPLP. 2012. Estatutos do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CONSAN-CPLP).

CPLP. 2011. Resolução sobre a Estratégia Regional de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP. XVI Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Luanda, 22 de Julho de 2011.

CPLP, Direção de Cooperação. 2009. Cooperação na CPLP: Uma Visão Estratégica Pós-Bissau. Secretariado Executivo da CPLP.

CPLP. 2006. Proposta de Estratégia de Cooperação Geral da CPLP. XIII Reunião dos Pontos Focais de Cooperação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, Bissau, 12 e 13 de Julho de 2006.

CPLP. 2007. Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Lisboa.

CPLP. 2008. Resolução sobre a Segurança Alimentar. XIII Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, Lisboa, Julho de 2008.

CPLP. 2003. Resolução sobre o Combate à Fome nos Países da CPLP. VIII Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP. Coimbra, 17 e 18 de Julho de 2003.

CPLP-FAO. 1999. Carta Acordo de Cooperação entre a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura.

CPLP. 1996. Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Lisboa.

FAFSAN CPLP II. 2016. Mesa 3 – Reconhecimento e Identificação da Agricultura Familiar nos Países da CPLP. Documento de apoio. Lisboa, de 28 a 30 de Setembro de 2016.

FAO. 2017. PAA Africa Programme Midterm Monitoring Report – Mozambique (2014-2017).

FAO Portugal. 2017. Breve questionário sobre Programas de Alimentação, Saúde e Nutrição escolar nos Países da CPLP. Elaborado pela Nutricionista Júnior Susana Cardoso sob supervisão de Francisco Sarmento.

FAO. 2015. Relatório do estado da insegurança alimentar no mundo (2014). Roma: FAO.

FAO e Brasil. 2015. Brazilian Contribution in Support of the Implementation of the CPLP Regional Strategy on Food and Nutrition Security (ESAN-CPLP). GCP/GLO/475/BRA.

FAO, Divisão de Nutrição e FAO Cabo Verde. 2015. Agricultura e Nutrição: Lições do Terreno e Boas Práticas. Diversificação da Ementa Escolar a partir da Produção Local, “Compras Locais em Cabo Verde. Apresentação do Projeto – Ana Paula Spencer. Coordenadora do Programa “Apoio à Segurança Alimentar e Nutricional nas Escolas”.

FAO. 2014. The State of Food Insecurity in the World: Strengthening the Enabling Environment for Food Security and Nutrition. Roma: FAO.

FAO. 2013. Situação da Governança da Segurança Alimentar e Nutricional e o Papel da Agricultura Familiar nos Países da CPLP. Roma: FAO.

FAO, Pinto, João. 2011. Right to Food and Nutrition Security in the CPLP Countries. Assessment Report, June 2011.

FAO. 2004. Diretrizes Voluntárias em Apoio à Realização Progressiva do Direito à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional. Roma: FAO.

FAO. 1996. Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Acção da Cimeira Mundial da Alimentação. Roma.

FAO. 1979. Council Resolution I/75. Report of the Council of FAO Seventy-Fifth Session, Roma, 11–22 Junho 1979.

FAO. 1974. Report of the World Food Conference. 5-16 de novembro de 1974.

Guiné-Bissau. 2011 Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza 2011-2015. Bissau, Junho de 2011.

Guiné-Bissau. 2005. Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza. Versão Corrigida em Outubro de 2005.

International Food Policy Research Institute. 2009. Global Hunger Index. The Challenge of Hunger: Focus on Financial Crisis and Gender Inequality. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.

IPC.IG, Miranda, Ana Carla, Mário Gyori e Fábio Veras Soares. 2017. Fase II do Programa PAA África: resultados e lições aprendidas. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG). One pager 343. Fevereiro 2017.

Luxemburgo, LuxDev. 2015. Cabo Verde-Luxemburgo Cooperação para o Desenvolvimento.

Luxemburgo, LuxDev. 2010. Cabo Verde-Luxemburgo Cooperação para o Desenvolvimento.

Moçambique. 2016. Estratégia para Fortalecimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (2017-2021). Maputo, Junho de 2016.

Moçambique, PRONAE. 2016. Projecto Piloto em 12 Escolas Primárias das Províncias de Tete, Nampula, Manica e Gaza. Avaliação externa. Consultores: Bert Fret e João Pinto. Outubro-Novembro de 2015. Maputo.

Moçambique. Ministério da Agricultura. 2013. Plano Nacional de Investimento do Sector Agrário 2013 -2017. Maputo.

Moçambique. Ministério da Agricultura. 2011. Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário 2011-2020. Maputo.

Moçambique, Ministério da Saúde. 2010. Plano de Acção Multisectorial para a Redução da Desnutrição Crónica em Moçambique 2011-2015. Maputo.

Moçambique. 2011. Plano de Acção para Redução da Pobreza 2011-2014, Maputo.

Moçambique, Ministério da Educação e Cultura. 2010. Programa de Alimentação Escolar. Situação actual da alimentação escolar. Maputo, Março de 2010.

Moçambique, Conselho de Ministros. 2010. Decreto n.º 24/2010, de 14 de Julho, cria o Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional, abreviadamente designado por SETSAN. Boletim da República. I SÉRIE, Nº 28. Maputo.

Moçambique. 2010. Plano de Acção Multisectorial para a Redução da Desnutrição Crónica em Moçambique 2011 – 2014 (2020), Maputo, Julho de 2010.

Moçambique. 2010. Plano de Acção para a Redução da Pobreza 2011-2014. Maputo.

Moçambique, Ministério da Agricultura. 2007. Estratégia de Desenvolvimento Rural. Maputo.

Moçambique. Ministério da Agricultura. 2007. Estratégia de Revolução Verde. Maputo.

Moçambique. 2007. Estratégia de Desenvolvimento Rural. Maputo.

Moçambique, SETSAN. 2007. Estratégia e Plano de Acção de Segurança Alimentar e Nutricional 2008-2015.

Moçambique, Ministério da Educação e Cultura – Direcção de Programas Especiais. 2007. Projecto: Assistência Técnica e Capacitação para a Elaboração da Política de Alimentação Escolar. Maputo, Agosto de 2007.

Moçambique, Ministério da Educação e Cultura - Direcção de Programas Especiais. 2007. Relatório de visita ao Brasil de 13-19 de Maio de 2007.

Moçambique, SETSAN. 2007: Estratégia e Plano de Acção de Segurança Alimentar e Nutricional 2008-2015. Maputo.

Moçambique, Conselho de Ministros. 2006. Decreto-Lei nº 2/2006, de 3 de Maio. Estabelece os termos e procedimentos para constituição, reconhecimento e registo das associações agro-pecuárias, sem prejuízo da necessidade de obtenção de autorização e licenças exigidas pela legislação em vigor. Maputo.

Moçambique. 2006. Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009. Maputo.

Moçambique. Ministério da Agricultura. 2005. Programa de Investimento do Sector Agrário (PROAGRI II) - Avaliação Ambiental Estratégica, Maputo.

Moçambique. 2001. Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2001-2005. Maputo.

Moçambique. 1996. Política Agrária e as Respective Estratégias de Implementação, Boletim da República, I série, Número 9. Maputo.

Moçambique. 1995. Resolução nº 11/95, de 31 de Outubro. Aprova a Política Agrária e as respectivas Estratégias de Implementação. Maputo.

Moçambique, 1975. Constituição da República. Maputo.

PAA África. 2013. Workshop de Trocas de Experiências do PAA África Relatório de Atividades. Dacar, Abril de 2013.

PAA África. 2013. Relatório de Resultados e Aprendizados da Fase I. Dezembro de 2013.

Portugal. 2015. Programa do XXI Governo Constitucional (2015-2019). Lisboa.

Portugal. 2009. Programa do XVIII Governo Constitucional (2009-2011). Lisboa.

RESCSAN-STP. 2010. Fórum Políticas Públicas para Agricultura e Segurança Alimentar“ Contribuição da Rede da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional para uma futura Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em São Tomé e Príncipe. São Tomé, Setembro de 2010.

REDSAN-CPLP. 2015. I Fórum da Agricultura Familiar e Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP. Relatório de Actividades, São Tomé e Príncipe, 16 a 20 de Março de 2015.

REDSAN-PALOP. 2008. 2ª Reunião da Rede Regional da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar nos PALOP. Olinda, PE / Brasil, 21 de Março de 2008.

ROSA. 2013. Historial de 2003 à 2013. Rosa, Edição comemorativa dos 10 anos, Maputo.

São Tomé e Príncipe, PNASE. 2015. Plano Estratégico 2016-2019 do Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar. São Tomé.

São Tomé e Príncipe. 2014. Despacho Interministerial dos Ministérios da Educação, da Agricultura, das Finanças e da Saúde, de Agosto de 2014, cria o Comitê Intersectorial de Pilotagem de apoio ao PNASE.

São Tomé e Príncipe. 2013. Preparação à Terceira Conferência Internacional sobre o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento. Ápia, Samoa 2014. Relatório Nacional, São Tomé, julho de 2013.

Sao-Tome et Principe, Ministère du Plan et du Développement. 2012. Programme National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle. Version definitive apres atelier de validation. Sao-Tome et Principe, 19 Juillet 2012.

São Tomé e Príncipe. 2012. Segunda Estratégia Nacional de Redução da Pobreza 2012-2016. Versão Final. São Tomé, Maio de 2012.

São Tomé e Príncipe. 2012. Lei n.º4/2012. Lei de Base do Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar.

Brasil, ABC e São Tomé e Príncipe. 2010. Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em São Tomé e Príncipe – Fase II. Projeto BRA/04/044. 5201.

São Tomé e Príncipe. 2003. Lei nº 2/2003. Lei de Base do Sistema Educativo de São Tomé e Príncipe. São Tomé.

São Tomé e Príncipe, Ministério do Plano e Finanças. 2002. Estratégia Nacional de Redução da Pobreza. Versão Final. São Tomé, Dezembro de 2002.

São Tomé e Príncipe, PAPAFA. 2001. Seguimento dos Agregados Agrícolas. Célula de seguimento e avaliação do Programa de Apoio a Promoção de Agricultura Familiar e Pesca Artesanal.

UN, General Assembly. 2016. State of South-South cooperation. Report of the Secretary-General. Seventy-first Session.

Timor Leste, Ministério da Educação. 2014. Ofício nº 22 do Gabinete da Vice-ministra da Educação Pré-Escolar e Ensino Básico. Díli, de 29 de Janeiro de 2014.

Timor-Leste, Ministério da Educação. 2013. Novo Manual de Merenda Escolar. Díli: National Graphic Arts & Printing Center of Timor-Leste – NGPTL

Timor Leste, Ministério da Agricultura e Pecuária. 2005. Política Nacional de Segurança Alimentar para Timor-Leste. Díli, 16 de Novembro de 2005.

World Food Programme. 2001. Full Report of the Mid-term Evaluation of the Mozambique Country Programme (1998 – 2001). Rome, March 2001.

Entrevistas

Adalberto Luís. 27.05.2016. Ponto Focal de São Tomé e Príncipe na REDSAN-CPLP. Entrevista realizada via Skype.

Albaneide Peixinho. 23.11.2016. Ex-coordenadora do PNASE e Consultora do Centro de Excelência Contra a Fome. Entrevista realizada via Skype.

Ana Fonseca. 23.05.2017. Ex-secretária Extraordinária de Superação à Extrema Pobreza do MDS e Consultora da FAO para a revisão da Estratégia Nacional de SAN de Cabo Verde. Entrevista realizada via Skype.

Antônio Jorge 11.09.2015. Professor da Universidade de Brasília e Assessor Especial do Ministro da Defesa. Entrevista presencial realizada em Brasília.

Antônio Pires. 14.06. 2017. Diretor Geral de Planeamento e Parceria, com acumulação da área de Administração e Finanças do Ministério da Educação de Timor Leste. Entrevista realizada por Whatsapp.

Argentino Santos. 21.06.2016. Ligação da FAO com o Ministério da Agricultura de São Tomé e Príncipe. Entrevista realizada por Skype.

Augusto Paulo. 10.11.2015. Assessor da Fiocruz responsável pelo PECS. Entrevista presencial realizada em Brasília.

Belarmino Jelembé. 30.10.2016. Ponto Focal de Angola na REDSAN-CPLP. Entrevista presencial realizada em Lisboa.

Carolina Milhorange. 19.01.2017. Pesquisadora e Ex-consultora externa da FAO em Moçambique. Entrevista realizada por Skype.

Cláudio Vilafañe. 10.11.2015. Ministro-Conselheiro que serviu entre 2010-2014 na Missão do Brasil junto à CPLP. Entrevista presencial realizada em Brasília.

Celestino Santos. 10.06.2016. Ponto Focal da Guiné Bissau na REDSAN-CPLP. Entrevista realizada por Skype.

David Agnaldo. 29.10.2016. Ponto Focal de Cabo Verde na REDSAN. Entrevista presencial realizada em Lisboa.

Domingos Ajuda. 03.02.17. Consultor em Extensão Rural do PAA. Entrevista realizada por Whatsapp.

Edgar Cossa. 23.02.2017. Ex-ponto Focal de Moçambique na ESAN-CPLP por parte do SETSAN. Entrevista realizada por Whatsapp.

Eduardo Manyari. 29.01.17. Conselheiro Internacional em Alimentação Escolar no FNDE. Entrevista realizada por Skype.

Eduardo Uziel e Alexandre Nina. 04.12.2015. Diplomatas que serviram o Brasil na ONU na Configuração da Comissão para a Consolidação da Paz para Guiné Bissau. Entrevista presencial realizada em Brasília.

Eugênia Augusta. 08.12.2015. Embaixadora de Guiné-Bissau no Brasil. Entrevista presencial realizada em Brasília.

Fábio Vinícios. 14.03.2017. Consultor do PMA em Timor Leste entre 2009 e 2010. Fernando Mourão. 22.09.2015. Professor da Universidade de São Paulo, especialista em África. Entrevista presencial realizada em Brasília.

Florabela Paraíba. 29.11.2015. Ministra-Conselheira da Embaixada de Portugal no Brasil. Entrevista presencial realizada em Brasília.

Francisco Menezes. 07.10.2016. Militante pioneiro do combate à fome no Brasil e Presidente do CONSEA entre 2004-2007. Entrevista realizada por Skype.

Geandro Pinheiro. 23.03.2016. Assessor Internacional da Escola Politécnica Joaquim Venâncio – Fiocruz. Entrevista realizada por Skype.

Inmaculada del Pino. 5.09.2016. Consultora da FAO para o Projeto “Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar na África – São Tomé e Príncipe”. Entrevista realizada por Skype.

Jeremias Vunjanhe. 30.01.2017. Ex-trabalhador da UNAC e militante das questões de SAN em Moçambique. Entrevista realizada por Skype.

Joana Dias. 3.5.2016. Coordenadora da REDSAN-CPLP, ACTUAR. Entrevista realizada por Skype.

João Semedo. 09.11.2017. Diretor dos Serviços de Alimentação Escolar do ICASE, Cabo Verde. Entrevista realizada por Skype.

João Sobreiro, Luna Borges e Carmem Priscila Bocchi. 11.08.201 Assessoria internacional do MDS e Secretaria Executiva do CAISAN. Entrevista realizada via Skype.

Lázaro Santos. 24.05.2017. Consultor para a revisão da Estratégia Nacional de SAN de Moçambique.

Lizarda Cossa. 09.05.2017. Ex-trabalhadora da UNAC na área de programas, participou do grupo técnico do PAA África em Moçambique. Entrevista realizada por Skype.

Marcela Pronko. 03.03.16. Vice-diretora de pesquisa da Escola Politécnica Joaquim Venâncio – Fiocruz. Entrevista realizada por Skype.

Marcelino Tavares. 6.7.2016. Chefe do Núcleo de Desenvolvimento Agrário do Ministério da Agricultura de São Tomé e Príncipe. Entrevista realizada por telefone.

Marco Françoso. 10.12.2015. Assessor Internacional da EMBRAPA. Entrevista presencial realizada em Brasília.

Marcos Lopes Filho. 16.11.2016. Ponto Focal do Brasil na ESAN-CPLP até Maio de 2016. Entrevista realizada por Skype.

Mari Carmem Boachi, 07.12.2015. Diplomata Conselheira da CGFome. Entrevista presencial realizada em Brasília.

Maria de Fátima Menezes. 25.03.2017. Consultora Gestora Local no Projeto “Assistência Técnica Complementar ao Projeto de Apoio ao Desenvolvimento de um Programa de Alimentação Escolar de Moçambique. Entrevista realizada pr Skype.

Mariste Araújo. 13.02.2017. Ex-consultora do Projeto-piloto do PRONAE e do Projeto Complementar. Entrevista realizada via Skype.

Milton Rondó Filho. 06.12.2016. Diplomata, Ministro Coordenador da CGFome entre 2004 e 2016, quando a Coordenação foi extinta. Entrevista realizada por Skype.

Paulo André Lima. 29.10.2016 e 25.11.2015. Coordenador da CGCPLP do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Entrevista presencial realizada em Brasília.

Paulo Roberto Lima. 27.11.2015. Coordenador da Cooperação Bilateral com os PALOP na ABC. Entrevista presencial realizada em Brasília.

Raquel Teixeira. 08.09.2016. Ex-coordenadora da Cooperação em São Tomé e Príncipe. Entrevista presencial realizada no Porto.

Renato Maluf. 29.04.2016. Professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Presidente do CONSEA entre 2008-2009 e 2010-2011 e ex-integrante do Painel de Alto Nível do CSA. Entrevista realizada via Skype.

Sérgio Domingos. 16.11.2015. Embaixador de Timor Leste no Brasil. Entrevista presencial realizada em Brasília.

Tomane Camará. 28.10.2016. Ponto Focal de Guiné-Bissau na REDSAN-CPLP. Entrevista presencial realizada em Lisboa.

Informante 1. 15.12.2015. Conversa sobre a situação da CPLP.

Informante 2. 28.03.2016. Conversa sobre o PECS-CPLP e a ESAN-CPLP.

Informante 3. 24.05.2017. Conversa sobre a situação da SAN em Moçambique.

Informante 4. 10.07.2017. Conversa sobre a situação da SAN em Angola.

Webografia

ABC. Introdução. <http://www.abc.gov.br/SobreABC/Introducao> (Consultado em 24/04/2017).

ABC. Pesquisa de Projetos. <http://www.abc.gov.br/Projetos/pesquisa> (Consultado em 9/08/2016).

Angola e PAM acertam cooperação técnica para combate à pobreza. <http://www.dn.pt/lusa/interior/angola-e-pam-acertam-cooperacao-tecnica-para-combate-a-pobreza-8592215.html> (Consultado em 26/08/2017).

Angola: IDH - Índice de Desenvolvimento Humano. <https://pt.actualitix.com/pais/ago/angola-indice-de-desenvolvimento-humano.php> (Consultado em 23/08/2017).

Brasil, ABC. Alimentação escolar e agricultura familiar motivam nova fase do “Programa de Segurança Alimentar Brasil-Timor Leste”. <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/532> (Consultado em 05/10/17).

About. Committee on World Food Security (CFS). <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/about/en/> (Consultado em 10/01/2017).

Adriano Moreira lamenta “deixa-andar” de Portugal na CPLP. 9/12/2014. PARTILHAS. <http://observador.pt/2014/12/09/adriano-moreira-lamenta-deixa-andar-de-portugal-na-cplp/>(Consultado 25/06/ 2015).

Africa to benefit from Brazil-FAO school meals experience. /.16/08/2013. <http://www.fao.org/news/story/en/item/194837/icode> (Consultado em 10.10/2017).
Bem-vindos ao Portal dos Centros Colaboradores. <http://www.paho.org/bracolab/> (Consultado em 02/05/2017).

Avances en el Proceso de Elaboración de Directrices para la Agricultura Familiar. http://www.familyfarmingcampaign.net/es/noticias/2017/03/avances-en-el-proceso-de-elaboracion-de-directrices-para-la-agricultura-familiar?utm_campaign=20170328_avances-directrices-esp&utm_medium=email&utm_source=acumbamail (Consultado em 06/07/2017):
Bolsa Família ganha destaque em relatório da FAO. Portal Brasil. <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/10/fao-elogia-bolsa-familia>. 13/10/2015 (Consultado em 29.03.2016).

Brasil é exemplo na redução da pobreza, segundo relatório da ONU. 27/09/2015. <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/09/brasil-e-exemplo-na-reducao-da-pobreza-segundo-relatorio-da-onu> (Consultado em 10.02.2017).

Cadastro Único. <http://www.caixa.gov.br/cadastros/cadastro-unico/Paginas/default.aspx> (Consultado em 08.01.2017).

CGCB - Coordenação Geral de Cooperação Técnica Bilateral. <http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Direcao/CGCB> (Com acesso em 02/06/2017).

CGCM – Coordenação Geral de Cooperação Técnica Multilateral. <http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Direcao/CGCM> (Consultado em 02/05/2017).

CGPD - Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. MRE/ ABC. <http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Direcao/CGPD> (Consultado em 10/05/2015).

Comissão de Paz da ONU busca soluções para a crise política na Guiné-Bissau. 27/07/2017. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/component/tags/tag/299-ccp-comissao-de-consolidacao-da-paz-da-onu> (Consultado em 04/09/2017).

Countrymeters. População de Timor Leste. <http://countrymeters.info/pt/Timor-Leste/> (Consultado em 06/10/17).

Cooperação entre Países para o Desenvolvimento da Saúde. http://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=1041&Itemid=608 (Consultado em 02/05/2017).

Conselho de Alimentação Escolar (CAE). <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-conselho-de-alimentacao-escolar> (Consultado em 17/08/2016).

CONSEA Internacional. <http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/consea-internacional> (Consultado em 25.10.2015).

Comunicado Conjunto aprovado na Reunião de Chanceleres do IBAS à margem da 68ª Assembleia Geral da ONU – Nova York, 25 de setembro de 2013 <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/component/tags/tag/336-fundo-ibas> (Consultado em 11/10/2017).

CPLP - Murade Murargy acusa Estados lusófonos de falta de vontade para combater fome. RDP África, em 24/11/2015. http://www.rtp.pt/rdpafrica/noticias-africa/cplp-murade-murargy-acusa-estados-luso-fonos-de-falta-de-vontade-para-combater-fome_4857 (Consultado em 31/05/2017).

CPLP deve ter "existência real com ações concretas" para estreitar laços no mundo lusófono – Pepetela. 05/09/2011 - Agência de Notícias de Portugal, S.A. <http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=475792&tm=5&layout=121&visual=49>. (Consultado em 25/06 2015).

Diretrizes para o Apoio à Agricultura Familiar e Pacto para a Melhoria da Governança da Terra na agenda do próximo CONSAN-CPLP. <http://www.fao.org/portugal/noticias/detail/pt/c/888701/> (Consultado em 21/06/2017).

EMBRAPA promove curso internacional sobre produção de frutas tropicais para técnicos de países africanos, 09 de Agosto de 2008.

<<http://www.redelajeado.com.br/2010/08/09/embrapa-promove-v-curso-internacional-sobre-producao-de-frutas-tropicais-para-tecnicos-de-paises-africanos>> (Consultado em 05/10/17).

EMBRAPA vai ajudar desenvolvimento da agricultura no Timor Leste, 25 de Outubro de 2004. <<http://www.embrapa.br/imprensa/noticias/2004/outubro/bn.2004-11-25.4236367569/>> (Consultado em acesso 03/01/2011).

EMBRAPA realiza curso internacional sobre mandioca, 07 de Novembro de 2007. <http://timor-online.blogspot.com/2007/11/embrapa-realiza-curso-internacional.html> (Consultado em 05/10/17).

EMATER-MG realiza missão em São Tomé e Príncipe.

<https://agrosoft.org.br/2009/10/06/emater-mg-ajuda-na-implantacao-de-assistencia-tecnica-rural-na-africa/> (Consultado em 19/04/2016).

Entrevista - Mia Couto e a CPLP: Moçambique é e não é país de língua portuguesa. 25/06/2008. http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2008/06/entrevista---mi.html (Consultado 25/06 2015).

UE-ACTIVA. Acções Colectivas e Territoriais Integradas para a Valorização da Agricultura. <http://www.imvf.org/index.php?projeto=1555&tag=-UE-ACTIVA-Acoes-Coletivas-e-Territoriais-Integradas-para-a-Valorizacao-da-Agricultura-Eixo-1:-Governacao-Territorial> (Consultado em 14/09/2017).

Evolução da Execução Financeira dos Projetos da ABC. <http://www.abc.gov.br/Gestao/EvolucaoFinanceira>. Consultado em 10/05/2016.

Fome Zero: um modelo de combate à fome eficaz para ser utilizado em projetos de cooperação técnica?. 2013. FomeRI. <http://fomeri.blogspot.pt/2013/05/fome-zero-um-modelo-de-combate-fome.html> (Consultado em 10.10.2016).

Global Child Nutrition Foudation. <http://gcnf.org/about/> (Consultado em 4/09/2017).

Global Child Nutrition Foundation. Newsroom: School feeding in Angola and Mozambique. Report accessed online, May 8, 2010: <http://www.gcnf.org/index.php?/content/view/180/58/> (Consultado em 4/09/2017).

Guiné-Bissau: PAM inicia fase de transição, para menos alimentos e mais assistência. 18 de novembro de 2011. <http://paginaglobal.blogspot.pt/2011/11/guine-bissau-pam-inicia-fase-de.html> (Consultado em 05/09/2017).

Histórico da Cooperação Técnica Brasileira. <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Historico> (Consultado em 02/05/2017).

IBSA Fundo. Completed Projects. <http://165.65.7.68/IBSA/projects/projects.htm> (Consultado em 14/09/2017).

IBGE: medo da fome cresce, mas cai nº de pessoas que não têm o que comer. <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2014/12/18/ibge-medo-da-fome-cresce-mas-cai-n-de-pessoas-que-nao-tem-o-que-comer.htm> (Consultado em 19.05.2016).

International Policy Center for Inclusive Growth. About IPCIG. <http://www.ipc-undp.org/about-us> (Consultado em 06/08/2016).

Mecanismo de Facilitação da Participação do Setor Privado no CONSAN-CPLP. <http://msp-consan.org/orgaos.html> (Consultado em 05/06/2017).

Mecanismo de Facilitação da Participação da Sociedade Civil no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP. <http://www.msc-consan.org/> (Consultado em 6.06.2016).

O que trouxe o petróleo para São Tomé e Príncipe? <http://www.dw.com/pt-002/o-que-trouxe-o-petr%C3%B3leo-para-s%C3%A3o-tom%C3%A9-e-pr%C3%ADncipe/a-17583263> (Consultado em 3/07/2017).

PAAData, PAA Leite (dados de janeiro a dezembro de 2015). https://wpp.org.br/sites/default/files/ppt/SESAN_PAA_POR_rev%20PDF.pdf (Consultado em 23/08/2016).

Parcerias com África podem ajudar Brasil a amenizar efeitos da crise, diz Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos. <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-10/parcerias-com-africa-podem-ajudar-brasil-amenizar-efeitos-da-crise-diz-apex> (Consultado em 04/05/2017).

Pesquisa de Projetos. <http://www.abc.gov.br/Projetos/pesquisa> (Consultado em 04/05/2017).

Presidenta do Consea vai a Moçambique para reunião da CPLP. 12/07/2012. <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2012/julho-2012/presidenta-do-consea-vai-a-mocambique-para-reuniao-da-cplp> (Consultado em 10/11/2015).

Programas em Brasil. <http://www.fao.org/brasil/programas-e-projetos/programa/pt/#c356408>. Com acesso em 10/10/2016.

Projetos de Lei e Outras Proposições. PEC 258/2016. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o direito humano ao acesso à terra e à água como direito fundamental. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2093044> (Consultado em 20/12/16).

Projeto de fortalecimento agrícola angolano tem a colaboração da Embrapa. <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/2599935/projeto-de-fortalecimento-agricola-angolano-tem-a-colaboracao-da-embrapa> (Consultado em 27/08/2017).

PRONAF. http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf!/ut/p/z1/04_iUIDg4tKPAFJABpSA0fpReYllmemJJZn5eYk5-

hH6kVFm8V4WPs4eliYGPu5GwWYGjgGBhsYeQaFGFqGm-
l5gjQj9IBPw64iA6oAqh1P6kUZFs6-6fpRBYklGbqZeWn5-
hEFRUBnpOkXZEdFAgDBnSOU/ (Consultado em 08/01/2017).

ProSavana. Embrapa. <https://www.embrapa.br/prosavana> (Consultado em 17/10/2015).

Produção de arroz na Guiné-Bissau subiu 9% em 2016 face ao ano anterior – FAO
. http://24.sapo.pt/noticias/internacional/artigo/producao-de-arroz-na-guine-bissau-subiu-9-em-2016-face-ao-ano-anterior-fao_21908842.html (Consultado em 30/08/2017).

Reunião dos Pontos Focais de Cooperação. <https://www.cplp.org/id-3864.aspx>
(Consultado em 31/05/2017).

Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário - Casa Civil
da Presidência da República. <http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/hist%C3%B3rico>.
(Consultado em 08/01/2017).

Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP).
<http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.aspx#HeadingA> (Consultado em 19/06/2017).

Timor-Leste: IDH - Índice de Desenvolvimento Humano.
<https://pt.actualitix.com/pais/tls/timor-leste-indice-de-desenvolvimento-humano.php>
(Consultado em 06/10/17).

União Africana adota modelo brasileiro de alimentação escolar.
<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/02/uniao-africana-adota-modelo-brasileiro-de-alimentacao-escolar> (Consultado em 24/08/2016).~

United Nations Integrated Mission in Timor-Leste
<<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmit/background.shtml>> (Consultado em 05/10/17).

Who we are. <http://www.ifsni.info/index.php/about-us/who-we-are> (Consultado em 18/06/2017).

World Food Programme. Center of Excellence Against Hunger.
<https://www.wfp.org/centre-of-excellence-hunger> (Consultado em 06/08/2016).

Zero Hunger Challenge. <http://www.un.org/en/zerohunger/challenge.shtml> (Consultado em 06/08/2016).

Who we are. <http://www.humana.org/who-we-are> (Consultado em 4/09/2017).

World Without Poverty - Brazil's Learning Initiative. <https://www.wwp.org.br/en>
(Consultado em 07.10.2016).