

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MAYARA DRUMMOND BORGES

**O BRASIL E A DIFUSÃO INTERNACIONAL DE PROGRAMAS DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UMA ANÁLISE DO CASO DO BENIM**

**UBERLÂNDIA
2018**

MAYARA DRUMMOND BORGES

**O BRASIL E A DIFUSÃO INTERNACIONAL DE PROGRAMAS DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UMA ANÁLISE DO CASO DO BENIM**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de Concentração: Política Externa e Instituições Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Júnior.

**UBERLÂNDIA
2018**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

B732b
2018

Borges, Mayara Drummond, 1990-

O Brasil e a difusão internacional de programas de alimentação escolar: uma análise do caso do Benim / Mayara Drummond Borges. - 2018.

98 f. : il.

Orientador: Haroldo Ramanzini Júnior.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais.

Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu>.

Inclui bibliografia.

1. Relações internacionais - Teses.
 2. Segurança alimentar - Cooperação internacional - Teses.
 3. Merenda escolar - Teses.
 4. Políticas públicas - Brasil - Teses.
- I. Ramanzini Júnior, Haroldo. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

Gerlaine Araújo Silva – CRB-6/1408

Nome: BORGES, Mayara Drummond

Título: O Brasil e a difusão internacional de programas de alimentação escolar: uma análise do caso do Benim

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Aprovada em: 9 de fevereiro de 2018.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Thiago Lima da Silva
Universidade Federal da Paraíba

Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Júnior (Orientador)
Universidade Federal de Uberlândia

A todas/os que trabalham para que haja uma alimentação escolar nutritiva, de qualidade e acessível, de forma sustentável, possibilitando melhor aprendizagem e consequentemente profissionais mais preparados.

Em especial a todas/os merendeiras/os que dedicam seu amor ao cozinhar e preparar os alimentos que nutrem crianças, jovens, adolescentes e adultos, contribuindo para um mundo com maiores possibilidades a esses.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar meus mais sinceros agradecimentos a Deus, ao Mestre Jesus e ao plano espiritual por me acompanharem em minha vida, iluminando minha mente e mostrando o caminho a ser seguido;

A minha querida família por estar presente e me apoiando em mais este momento da minha jornada, principalmente aos meus pais, Sabrina e João Bosco, e a minha irmã, Florença;

Ao meu orientador, o professor Dr. Haroldo Ramanzini Júnior, que desde a graduação depositou sua confiança em meu trabalho e me incentivou com seu ofício na disseminação do conhecimento, trazendo orientações e ensinamentos com muita tranquilidade e serenidade, sempre disponível, inspirando-me;

A todos/as os/as amigos/as e suas famílias que me receberam e me acolheram em Uberlândia para participar das aulas do mestrado; especialmente à família da Isabela Costa Pires, que me acolheu como parte de sua família; à Joyce Braga, que me trouxe força e incentivo para começar o mestrado mesmo morando em Brasília; e às amigas Aline Ferreira Borges e Aline Vasconcelos Paranaíba;

A Letícia Lopes e a Fernanda Medeiros pela amizade, discussões e parceria;

A Erika Oliveira pelos momentos inesquecíveis no Benim, pela amizade e companheirismo;

Também, aos demais amigos/as do curso do mestrado que me apoiaram nesta fase e com quem mais partilhei, em especial à Anaíza Domingos, Gabriel Ribeiro, Géssica Carmo, João Baptista de Jovita, Ilária Rocha e Paloma Campos;

Aos demais colegas de classe e estudos, e professores/as do Instituto de Economia e Relações Internacionais, com quem muito compartilhei e aprendi desde a graduação, e com quem pretendo continuar as trocas de conhecimentos e discussões;

Aos entrevistados pela disponibilidade, pelas trocas e pela colaboração na pesquisa da dissertação;

Aos examinadores da qualificação e da defesa, os professores Dr. Osmany Porto de Oliveira, Dr. Roberto Goulart Menezes e Dr. Thiago Lima da Silva, pela disponibilidade, pelo interesse e pelas valiosas considerações e aprendizado;

Por fim, agradeço a minha chefe, Larissa Vieira Leite, pela compreensão e flexibilidade, e a Ângela Pires Terto, pelo enorme apoio e ensinamentos;

E a todos e todas que me desejaram força, orações, que enviaram vibrações amorosas ou que contribuíram com uma palavra positiva, meus sinceros agradecimentos.

Que a paz do Mestre Jesus esteja com todxs!

RESUMO

BORGES, Mayara Drummond. **O Brasil e a difusão internacional de programas de alimentação escolar: uma análise do caso do Benim.** 2018. 98 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). - Instituto de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

A presente dissertação examina o processo de difusão internacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) do Brasil por cooperação Sul-Sul no período de 2011 a 2016. A partir da metodologia qualitativa, do estudo de caso e do delineamento de processos, foi realizado cruzamento da literatura existente com entrevistas, análises de documentos e da observação participante. A hipótese da pesquisa é que o Brasil teve um papel central na difusão de programas de alimentação escolar no cenário internacional recorrendo a cooperações Sul-Sul trilaterais com organismos internacionais. O estudo foi desenvolvido a partir da análise da política externa brasileira, focando no estudo da cooperação, particularmente a Sul-Sul e trilateral. O estudo de caso analisa a cooperação Sul-Sul trilateral entre o Programa Mundial de Alimentos (PMA), o Brasil e o Benim. A escolha do caso se justifica por se tratar de um programa relevante de cooperação Sul-Sul que espelha aspectos pertinentes do *modus operandi* brasileiro nessa agenda. Ao longo do trabalho, procurou-se identificar e apresentar os desdobramentos das ações ao longo do tempo e os eventos que foram determinantes no processo de difusão do PNAE. Apesar de muitos estudos focalizarem as cooperações internacionais, poucos trabalhos têm se dedicado à análise da difusão de políticas/programas públicos ou ainda ao estudo de segurança alimentar no âmbito internacional. A pesquisa objetiva preencher parte dessa lacuna. Por fim, o papel central brasileiro, nesse processo, pode ser percebido com a institucionalização do escritório do PMA no Brasil, o Centro de Excelência contra a Fome, sua característica *sui generis*, e suas respectivas ações envolvendo o estudo de caso com o Benim.

Palavras-chave: Difusão internacional de políticas públicas. Cooperação Sul-Sul trilateral. Política externa brasileira. Segurança alimentar e nutricional. Alimentação escolar.

ABSTRACT

BORGES, Mayara Drummond. **Brazil and the international diffusion of school feeding programmes: an analysis of the Benin case.** 2018. 98 p. Dissertation (Master's degree in International Relations) - Institute of Economics and International Relations, Federal University of Uberlandia, Uberlandia, 2018.

This dissertation examines the process of international diffusion of the Brazilian National School Feeding Programme (PNAE) through South-South cooperation from 2011 to 2016. Through qualitative analysis, combining the case study and the process tracing techniques, the existing literature was intersected with interviews, document analysis and participant observation. The hypothesis of this research is that Brazil played a central role in the diffusion of school feeding programmes in the international scenario thought trilateral South-South cooperation with international organizations. The study was developed based on the analysis of Brazilian foreign policy, focusing on the study of cooperation, particularly the South-South and trilateral types. More specifically, the case study analyzes the South-South trilateral cooperation between the World Food Programme (WFP), Brazil and Benin. The choice of such case is justified by the fact that it is a relevant South-South cooperation programme which reflects pertinent aspects of the Brazilian *modus operandi* in this agenda. Throughout this work, we sought to identify and present the actions unfolding over time and the events that were determinant for the diffusion of PNAE. Although many studies focus on international cooperation, little says about the diffusion of public policies or programmes, neither about food security in the international arena. The research also aims to fill part of this gap. The Brazilian central role, in this process, could be perceived with the institutionalization of the WFP office in Brazil, the Centre of Excellence against Hunger, its *sui generis* characteristic and its respective actions involving the case study on Benin.

Keywords: International diffusion of public policies. Trilateral South-South cooperation. Brazilian foreign policy. Food and nutritional security. School feeding.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Cooperações Técnicas Internacionais e Cooperações Sul-Sul.....	32
Figura 2: CTB finalizadas por região geográfica (2005-2015)	37
Figura 3: CTI brasileiras por continente em 2010 (em %)	60

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Brasil – população e fome (%)	46
Gráfico 2: Redução da fome entre 2002 e 2014: comparando o Brasil.....	46

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Quadro comparativo das Autonomias na Política Externa Brasileira	25
Quadro 2: Metodologia SABER para elaboração dos Planos de Ações.....	53
Quadro 3: Recomendações do I Fórum Nacional sobre Alimentação Escolar do Benim e seus desdobramentos até o II FNAE.	73

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Valor transferido pelo governo federal para alimentação escolar	49
Tabela 2: Países destinatários dos maiores gastos com CTI no continente africano pelo Brasil em 2010	59
Tabela 3: Exportações e Importações brasileiras (2000-2017)	68

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAAC – África, Ásia e América Latina e Caribe

ABC – Agência Brasileira de Cooperação

BMGF – *Bill and Melinda Gates Foundation* (Fundação Bill e Melinda Gates)

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

Conab – Companhia Nacional de Abastecimento

Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CSS – Cooperação(ões) Sul-Sul

CSST – Cooperação(ões) Sul-Sul triangulares/trilaterais

CTB – Cooperação(ões) Técnica(s) Brasileira(s)

DFID – *UK Department for International Development* (Departamento para Desenvolvimento Internacional do Reino Unido)

DHAA – Direito Humano a Alimentação Adequada

DIPP – Difusão Internacional de Políticas Públicas

DSCRP – *Document de stratégie de réduction de la pauvreté* (Documento de Estratégia para a Redução da Pobreza)

ECOWAS – Comunidade Econômica dos Estados da África Oriental

EMATER-DF – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal

EPRI – *Economic Policy Research Institute* (Instituto de Pesquisa em Política Econômica)

EUA – Estados Unidos da América

FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FGM – Fundação Gregório De Mattos

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNAE – Fórum Nacional sobre Alimentação Escolar

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Mercosul – Mercado Comum do Sul

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MEC – Ministério da Educação

MEPI – Ministério de Educação Infantil e Primária

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MS – Ministério da Saúde

NEPAD – Nova Aliança para o Desenvolvimento da África

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OGP-PAM – *Office de Gestion des Projets du Programme Alimentaire Mondial* (Escritório de Gestão de Projeto do Programa Mundial de Alimentos)

OI – Organização(ões) Internacional(is)

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

OPAS/OMS – Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial de Saúde

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAE – Programa(s) de Alimentação Escolar

PCD – *Partnership for Child Development* (Parceria para o Desenvolvimento Infantil)

PDDSE – *Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education* (Plano Decenal de Desenvolvimento do Setor de Educação)

PEB – Política Externa Brasileira

PEI – Política Externa Independente

PMA – Programa Mundial de Alimentos

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PR – Pragmatismo Responsável

PVD – Países em Via de Desenvolvimento

RI – Relações Internacionais

SABER – *Systems Approach for Better Education Results* (Abordagem Sistêmica para Melhores Resultados na Educação¹)

SADC – *Southern Africa Development Community* (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral)

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SEPPIR – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SESAN – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social

UA – União Africana

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

UNICEUB – Centro Universitário de Brasília

ZOPACAS – Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

¹ Tradução nossa.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	22
2.1 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A DIVERSIFICAÇÃO DAS PARCERIAS INTERNACIONAIS	22
2.2 A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL E O BRASIL.....	27
3 O CENTRO DE EXCELÊNCIA CONTRA A FOME	39
3.1 INSTITUIÇÃO <i>SUI GENERIS</i> : CRIAÇÃO, DEFINIÇÃO E CARACTERÍSTICAS	39
3.2 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA	45
3.3 O CENTRO DE EXCELÊNCIA E A DIPP	49
4 ESTUDO DE CASO: BENIM	56
4.1 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A ÁFRICA.....	56
4.2 A RELAÇÃO ENTRE O BRASIL E O BENIM	65
4.3 A CSST ENTRE BRASIL, BENIM E PMA PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	68
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	82
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	85
APÊNDICE A - Perguntas utilizadas nas entrevistas	94
APÊNDICE B – Modelo de autorização de divulgação das informações fornecidas durante as entrevistas.....	98

1 INTRODUÇÃO

Nos anos 2000, os resultados das políticas públicas brasileiras destinadas ao combate à fome foram positivos e chamaram a atenção da comunidade internacional, que mostrou interesse em conhecê-las. O Brasil apresentou a maior diminuição no número de pessoas que passavam fome em seu território em comparação aos países mais populosos do mundo, no período de 2002 a 2014 (82,1%) (BRASIL, 2015).

Nesse mesmo período, foi constatada uma ampliação das cooperações Sul-Sul (CSS) brasileiras, nas quais o país afirma não ter uma hierarquia nas relações, categorizando como cooperações horizontais. Essa definição se baseia na dicotomia das cooperações verticais, que seriam as cooperações Norte-Sul. Nas CSS brasileiras, o país se utiliza de um discurso de metodologia focada no compartilhamento de suas próprias experiências de desenvolvimento a partir da demanda de outros países (CESARINO, 2015; MARCONDES, BRUYN, 2015).

A atuação da CSS brasileira tem se concentrado em 3 (três) grandes áreas: saúde, educação e alimentação. Esta última se destaca tanto pela referência internacional do Brasil oriunda dos relativos êxitos de programas nacionais como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e Bolsa Família, como pelo fato de a alimentação ser um setor-chave para a indústria do Brasil. Nesse sentido, o agronegócio brasileiro tem sido responsável, em grande parte, pela sua acumulação de capital. O país tem sido, por exemplo, o maior produtor de cana-de-açúcar e o segundo maior produtor de soja no globo, estando presente na liderança mundial de produtores de commodities (MARCONDES, BRUYN, 2015; MUÑOZ, CARVALHO, 2016).

Aliada à projeção internacional brasileira, sua experiência tem feito com que o país seja percebido como um desejável parceiro no campo de segurança alimentar e nutricional (SAN). Aproximadamente 35% dos montantes financeiros destinados à cooperação brasileira se concentram na área alimentar, sendo que, na área de SAN, 46% deles são alocados em projetos com a África, com pelo menos 32 países (CAISAN, 2013; MUÑOZ, CARVALHO, 2016).

Foi nesse contexto que se desenvolveu a parceria da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)² com o Programa Mundial de Alimentos (PMA) das Organizações das

² Autarquia nacional destinada à execução de políticas nacionais em educação vinculada ao Ministério de Educação.

Nações Unidas (ONU) que levou à criação do Centro de Excelência contra a Fome do PMA em 2010, na capital federal brasileira. Trata-se de um espaço para fórum global e troca de experiências nos temas de alimentação escolar, segurança alimentar, nutrição e proteção social entre países da África, Ásia e América Latina e Caribe (AAAC) (WFP, 2013b).

Atualmente, o principal mandato do Centro é prestar suporte a esses países, por meio de cooperações técnicas, visando a implementação de sua rede de proteção social, partindo do desenvolvimento de programas de alimentação escolar (PAE) conectados à compra da agricultura familiar local, e inspirados no modelo brasileiro. O programa modelo é o PNAE, que faz parte da estratégia denominada “Fome Zero” – tida como um dos grandes fatores que contribuíram para a saída do Brasil do mapa da fome. A partir desse fórum, o Brasil tem difundido suas boas práticas na redução da fome e da extrema pobreza em defesa do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), em cooperações Sul-Sul trilaterais (CSST) (WFP, 2013b).

A hipótese desta pesquisa é que o Brasil teve um papel central na difusão do PAE no cenário internacional, utilizando a CSST com organismos internacionais. A estratégia dessa difusão envolveu uma conjunção de fatores domésticos e internacionais. Nesta análise, argumenta-se que um dos principais fatores foi o estabelecimento do Centro de Excelência no Brasil, no âmbito de uma organização internacional (OI), o PMA.

Nesse sentido, a presente dissertação examina o processo de difusão internacional do PNAE, por CSST, no período de 2011 a 2016. Foram identificados dois momentos da difusão do programa brasileiro. O primeiro se caracterizou pela difusão por parte das próprias instituições nacionais do Brasil no âmbito internacional, principalmente pelo FNDE, por meio de CSS. O segundo momento foi caracterizado por CSST realizadas com instituição internacional, na qual foi estabelecida a criação desse escritório específico, o Centro, para atuar neste processo, a partir do Brasil. A pesquisa se concentra nesse segundo momento.

Ademais, este estudo argumenta que, ao constituir-se em uma instituição, o Centro de Excelência se vinculou diretamente à difusão do programa brasileiro, sendo esse processo difusor razão de ser da sua própria existência institucional. Com isso, ampliou-se a estrutura organizacional de base do PNAE. Também, caracteriza-se essa instituição como *sui generis* devido a 1) seu transcurso originário e de estabelecimento, i.e., a parceria do governo brasileiro com o PMA que levou a criação do Centro; e 2) seus processos decisório e de financiamento, que remontam a uma instituição conectada e, de certa forma, submetida ao governo brasileiro (apesar de ser uma instituição ligada e estabelecida dentro do PMA). Além disso, a sua sede é

no Brasil, embora não atue internamente no país como ocorre na maioria dos outros escritórios do PMA no mundo.

A partir da metodologia qualitativa, do estudo de caso e do delineamento de processos, é realizado cruzamento da literatura existente com entrevistas³, análises de documentos e da observação participante. Mediante a análise da política externa do Brasil, este trabalho objetiva compreender como o país tem realizado esse processo de difusão do programa brasileiro de combate à fome no que tange à alimentação escolar.

No que se refere ao estudo de caso⁴, é analisada a CSST entre PMA, o Brasil e o Benim. A escolha do referido caso se deve ao fato de se tratar de um programa relevante de CSS que espelha aspectos pertinentes do *modus operandi* brasileiro nessa agenda. Contribuiu, além disso, para tal escolha, a participação da autora em algumas ações relacionadas ao processo de cooperação como contratada do PMA⁵. Ao longo do trabalho, procura-se, dessa forma, identificar e apresentar os desdobramentos das ações no decorrer do tempo. Almeja-se, ademais, analisar os eventos que foram determinantes no processo de difusão do PNae.

O mapeamento/delineamento de processos (*process tracing*) é uma ferramenta, ou procedimento, que auxilia na identificação das etapas em um processo causal que leva a um resultado de uma dada variável dependente de um caso específico e em particular contexto histórico (GEORGE, BENNET, 2005). No âmbito deste estudo, essa ferramenta auxiliará na identificação e no entendimento dos interesses, preferências, valores, ganhos, e, consequentemente, dos comportamentos dos atores envolvidos,

Outro objetivo da dissertação é preencher parte da lacuna relativa ao estudo da DIPP, no aspecto particular da alimentação escolar, intimamente conectada à PEB, relacionadas às cooperações e à busca de SAN, seguindo a linha da literatura dedicada ao tema, a exemplo dos autores Carlos Milani, Osmany Porto de Oliveira e Thiago Lima.

Apesar de muitos estudos focalizarem as cooperações internacionais, poucos trabalhos têm se dedicado à análise da difusão de políticas públicas ou ao estudo da temática de segurança alimentar no âmbito internacional. Na literatura acadêmica sobre política externa brasileira (PEB), a maior parte dos trabalhos se concentra no estabelecimento de conceitos, princípios e

³ As perguntas utilizadas nas entrevistas se encontram no apêndice A.

⁴ Günther (2006, p.204) define o estudo de caso como: [...] uma investigação aprofundada de uma instância de algum fenômeno, e o estudo envolvendo um número estatisticamente significativo de instâncias de um mesmo fenômeno, a partir do qual seria possível generalizar para outras instâncias.

⁵ O período compreende os anos de 2013-2016. Reitera-se que as informações e dados utilizados são os de divulgação ostensiva por parte dos governos e instituições envolvidas e de entrevistas realizadas com pessoas-chave. O modelo de autorização de divulgação das informações obtidas nas entrevistas se encontra no apêndice B.

relatos históricos, bem como análises comparativas de ações entre governos. Ou ainda, eles se voltam para a análise entre pontos específicos, como em relação a algum fórum ou projeto. Já no que diz respeito aos debates teóricos de Relações Internacionais (RI), a problemática da guerra é central devido às negativas consequências à humanidade. No entanto, a questão da fome talvez vitime mais pessoas do que algumas guerras (LIMA, 2014).

Sobre a difusão internacional de programas de alimentação escolar (PAE), ela é um processo ainda recente e que carece de publicações e análises mais profundas. Entende-se que a disseminação dos PAE ocorre de várias formas, por eventos, fóruns, seminários, organizações internacionais, mídia internacional, e pelos próprios governos e seus políticos. Ela também ocorre por especialistas do campo acadêmico, mesmo que ainda seja um tema incipiente. Assim, a difusão é um processo de fluxo e refluxo, resultante da interação de diferentes fatores em determinados espaços e tempos. (PORTO DE OLIVEIRA, 2013)

Utiliza-se o termo difusão em referência à adoção e disseminação coletiva de uma política pública, não se confundindo o termo com transferência, que indica o movimento singular. Embora tanto a transferência quanto à difusão tenha se configurado no estudo de caso desta pesquisa (PORTO DE OLIVEIRA, 2013).

Ainda em relação a DIPP, a pesquisa assume dois pontos. Primeiro, que ela é um processo abrangente, criativo e estratégico, caracterizado pela aprendizagem política, adaptação e inovação. Não sendo, portanto, uma cópia ou imitação de políticas (GIVAN; ROBERTS; SOULE, 2010). Em segundo lugar, que ela não se limita à difusão de políticas *strictu sensu*, incluindo também ideias, programas, modelos, instituições, dentre outros. Adotou-se, portanto, o conceito de difusão de Porto de Oliveira (2013, p.46):

[...] um processo, mediado ou não, a partir do qual um elemento, ou um conjunto de elementos, de ordem política (cf. ideias, paradigmas, instituições, soluções para a ação pública, dispositivos normativos, programas, modelos, tecnologias, etc.) situado em algum lugar, no tempo ou no espaço, passe a ser adotado algures.

Este trabalho está organizado da seguinte forma: considerando que o processo de difusão do PNAE em âmbito internacional ocorreu principalmente por meio da PEB, em cooperações Sul-Sul, o estudo se inicia com a busca do entendimento dessa política e do seu contexto. A primeira parte aborda, nesse sentido, o estudo do contexto das cooperações técnicas internacionais e, em particular, das cooperações brasileiras.

Posteriormente, esta pesquisa descreve e analisa o estabelecimento do Centro de Excelência, as suas características e metodologia, analisando brevemente a experiência

brasileira a fim de compreender as suas particularidades que chamaram a atenção da comunidade internacional e que contribuíram para o fato de ser considerada e difundida como experiência exitosa. Também, verifica-se como o Brasil tem tido papel central nessas ações.

No terceiro capítulo, o estudo de caso da CSST com o Benim é realizado. Nessa parte, são analisadas a política externa brasileira para África e as relações entre o Brasil e o Benim. Finalmente, encerram o presente trabalho as considerações finais, reiterando que o papel central brasileiro pôde ser percebido, nesse processo, com a institucionalização do escritório do PMA no Brasil, mais especificamente, pela característica *sui generis* do Centro de Excelência contra a Fome e suas respectivas ações envolvendo o estudo de caso com o Benim.

2 COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

2.1 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A DIVERSIFICAÇÃO DAS PARCERIAS INTERNACIONAIS

Buscando entender o contexto histórico e político no qual se insere o processo de difusão do programa de alimentação escolar brasileiro em âmbito internacional, realizado por meio de cooperações Sul-Sul trilaterais com o PMA, o presente capítulo abordará o estudo da PEB no período do estabelecimento da parceria entre o governo brasileiro e essa OI que, por sua vez, levou à instituição do Centro de Excelência contra a Fome no Brasil, durante o governo Lula (2003-2010). Além disso, aspectos relacionados à PEB durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016) serão estudados por se tratar do momento correspondente ao início das atividades desse Centro bem como do período delimitado para a pesquisa. A partir da análise de PEB, objetiva-se também compreender os atores envolvidos no processo, os interesses do governo brasileiro e a sua conexão estratégica de inserção internacional do país e de diversificação de suas parcerias no cenário mundial.

A PEB durante o governo do presidente Lula teve suas particularidades; dentre elas, o discurso desenvolvimentista associado às cooperações técnicas brasileiras (CTB). As CTB se destacaram ao longo dessa política, visto que nesse período houve um grande aumento do orçamento destinado a elas. Em 2003, tal orçamento era de 4,5 milhões de reais, ao passo que em 2011 era de 52 milhões de reais (LIMA, BELMONT, DIAS, 2013).

A fim de entender essa política, faz-se necessário contextualizá-la e diferenciá-la. Para isso, serão utilizados, principalmente, os três conceitos consagrados de “autonomia” por analistas de PEB (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), quais sejam:

- (1) Autonomia pela distância;
- (2) Autonomia pela participação (ou integração) e
- (3) Autonomia pela diversificação.

O governo Lula realizou uma política externa marcada por um aumento das relações com os países em desenvolvimento e, em contrapartida, um distanciamento pragmático dos grandes centros de poder. Esses aspectos não foram, no entanto, inovações. Nos anos do governo Jânio Quadros e João Goulart (1961-64), a Política Externa Independente (PEI) foi adotada e o Brasil buscou ter autonomia. Essa autonomia ou independência ocorria pelo

afastamento desses centros internacionais de poder, sendo denominada pelos analistas como “autonomia do distanciamento”. Essa visão também esteve presente na política externa adotada durante a administração de Geisel (1974-79): Pragmatismo Responsável (PR) (LEITE, 2011; RAMANZINI JÚNIOR; AYERBE, 2015; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Durante tais governos, vigoravam as tensões Leste-Oeste, consequentes da Guerra Fria, que se tornaram amenas com a queda do Muro de Berlim em 1989. Após o fim da guerra, a década de 1990 apresentou a origem de um mundo multipolar e do conflito Norte-Sul. (PECEQUILO, 2008; RAMANZINI JÚNIOR; AYERBE, 2015; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso (FHC), 1995-2002, assumiu a presidência tendo como prioridade interna melhorar os índices macroeconômicos, que historicamente apresentavam altíssima dívida externa, hiperinflações e estagnação econômica, causando a incredibilidade internacional do país. Visando inserir o Brasil no novo cenário internacional, o referido governo adotou uma política externa caracterizada pela “autonomia pela participação” (ou “autonomia de integração”), na qual o Brasil passou a se inserir nos regimes internacionais por meio da participação ativa na elaboração das normas e pautas da ordem internacional. A finalidade do governo, nessa época, era a de transmitir uma imagem de estabilidade e credibilidade, de um país inserido no contexto internacional, ativo na agenda internacional e alinhado às normas internacionais. O universalismo dessa política se revelou principalmente no campo regional, com destaque para o estabelecimento do Mercado Comum do Sul (Mercosul) (SARAIVA, 2007; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Em 2003, Lula assume a presidência em um momento de estabilidade econômica e credibilidade internacional. Logo em seu primeiro mandato, o presidente fez com que o Brasil desempenhasse um papel de unificador das políticas dos países do Sul. A política externa do país voltou-se a alianças com os países em via de desenvolvimento (PVD) na tentativa de concretizar a ideia de união em contrapeso aos países já desenvolvidos, o que Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007) chamaram de “autonomia pela diversificação”. Ao mesmo tempo, a PEB desse governo reforçou as relações com seus parceiros tradicionais e com os grandes centros de poder (Estados Unidos da América, Japão e Europa Ocidental) (LESSA, 2010; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Em se tratando dessa diversificação, o principal objetivo dela era buscar um maior equilíbrio entre os países do Norte e do Sul. Por esse motivo, foi dada ênfase às cooperações no âmbito Sul-Sul durante o governo Lula. Também, a busca por parceiros estratégicos no Sul teve como finalidade obter maior poder de barganha nas negociações internacionais,

posicionando-se como mediador entre as potências e as pequenas nações (LIMA; HIRST, 2006; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). “Desde o início, a ideia de CSS está relacionada com a intenção de melhorar a capacidade de influência do país no sistema internacional e vincula-se com as noções de universalismo e globalismo da política externa brasileira” (RAMANZINI JÚNIOR; AYERBE, 2015, p.23).

A CSS pode ser uma das ferramentas de construção de uma solidariedade de oposição, de resistência e de bloqueio a um *status quo*, mas também de proposta e de retomada de um pensamento não mais exclusivamente ocidental na definição das normas e regras do jogo no plano das relações internacionais (MILANI, 2016, p.17).

Assim, algumas diretrizes do PR são retomadas durante o governo Lula, como a ampliação das relações Sul-Sul e afirmação da autonomia em relação às potências internacionais. Um aspecto semelhante entre essas duas políticas, embora diversas em sua forma de autonomia, é que se manteve o caráter pragmático: o Brasil buscou alcançar os seus interesses de modo estratégico em sua política externa. A PEB tem apresentado um caráter pragmático.

Dessa forma, desde o final do século passado, principalmente a partir do governo do presidente FHC, o envolvimento em instituições e temas internacionais passou a ser mais marcante na PEB. De forma especial, na gestão de Lula, o país se colocou na posição de mediador entre as potências e os países em desenvolvimento (LIMA; HIRST, 2006).

Ao comparar as três formas de autonomia, entende-se que a política externa de “autonomia pela participação” (FHC) aderia a regimes internacionais buscando influenciar a formulação de regras e princípios do sistema internacional. Já a “autonomia pela distância” (PR e PEI) não aderia de maneira automática, pois via no mercado interno uma grande capacidade de desenvolvimento, opondo-se a algumas agendas das potências como meio de preservar a sua soberania. Por outro lado, na “autonomia pela diversificação”, inaugurada durante o governo Lula, a adesão a regimes internacionais ocorria por meio de alianças tanto regionais como bilaterais Sul-Sul ou, ainda, com demais países com os quais pudesse conjuntamente reduzir as assimetrias em relação às grandes potências, por exemplo, africanos. Como visto acima, isso se relaciona ao fato de que essas alianças seriam capazes de aumentar o poder negociador do Brasil (LIMA; HIRST, 2006; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Ademais, no governo FHC e no governo Lula, o modelo macroeconômico-político adotado de modo semelhante foi o ortodoxo. O que explicaria as mudanças da PEB entre as administrações FHC e Lula? Três fatores principais justificam essas mudanças, quais sejam: a

mudança dos formuladores da política externa: Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer, durante o governo FHC, e Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia, no governo Lula; os ataques terroristas nos Estados Unidos da América em 11 de setembro de 2001 e as dificuldades de resolução da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) (LIMA; HIRST, 2006; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

O quadro comparativo abaixo reflete sistematicamente as três formas de autonomia de política externa durante tais governos.

Quadro 1: Quadro comparativo das Autonomias na Política Externa Brasileira

Característica da PEB	Quando?	Diferenças
Autonomia pela distância	Guerra-fria: PEI e PR	Não aderia a regimes internacionais automaticamente. Acreditava na capacidade doméstica de desenvolvimento. Opunha-se a certas agendas internacionais para preservar sua soberania.
Autonomia pela participação (ou integração)	FHC	Aderia a regimes internacionais buscando influenciar a formulação de regras e princípios do sistema internacional a fim de transmitir uma imagem de estabilidade e credibilidade, ativo na agenda internacional e alinhado às normas internacionais.
Autonomia pela diversificação	Lula	Adesão a regimes internacionais por meio de alianças regionais, bilaterais e trilaterais Sul-Sul, ou com demais países com os quais pudesse conjuntamente reduzir as assimetrias do sistema.

Fonte: elaboração própria a partir de Vigevani e Cepaluni, 2007.

Assim, é possível entender que um dos objetivos da política externa do governo Lula era diminuir vulnerabilidades próprias e auxiliar os outros países do Sul a diminuírem as suas. Em consequência, as assimetrias no cenário internacional seriam menores. Desse modo, ela buscou um maior equilíbrio entre o Norte desenvolvido e o Sul em desenvolvimento. Para isso, o governo brasileiro traçou estratégias de parcerias com países do Sul visando universalizar as relações internacionais e formar alianças (que tinham a finalidade de aumentar o poder de barganha em relação às potências do Norte) (MAPA, 2011).

Nesse sentido, as relações afro-brasileiras foram retomadas e/ou intensificadas⁶. O governo Lula procurou, ainda, firmar ou aprofundar algumas relações com os países emergentes: China, Índia, Rússia e África do Sul, ilustrado pelo estabelecimento do IBAS e dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). E, em âmbito regional, da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Importante destacar que durante o governo Lula, o Brasil não deixou de aproveitar as oportunidades econômicas, financeiras, tecnológicas, comerciais e culturais das relações exteriores. Mas, acordos que tivessem a potencialidade de comprometer o desenvolvimento brasileiro foram evitados.

Ademais, o Brasil teve protagonismo na campanha mundial contra a pobreza e a fome durante a presidência de Lula (LIMA, 2014). O tema era emblemático. A defesa desses objetivos sociais também almejava um maior equilíbrio internacional, uma vez que reforçaria os países que melhorassem seus aspectos internos. Assim, a “autonomia pela diversificação” ao mesmo tempo inovou e caracterizou a PEB.

Já no governo seguinte, de Dilma, apesar de ter havido certa continuidade da PEB do período anterior, as atividades são mais “reativas” do que “ativas” de modo que ocorreu a mudança do empreendedorismo da PEB, até então “ativa e altiva”. O cenário internacional pode explicar parte dessa questão, pois foi marcado pela instabilidade política em algumas regiões e pela crise econômica duradoura. Outro fator explicativo poderia ser a diferença de perfil de gestão entre a presidenta e Lula (CORNETET, 2014).

Outra comparação que se pode fazer entre a PEB durante ambas as presidências é sobre as cooperações. Em 2010, no último ano do governo Lula, os gastos da CSS foram de 1,6 bilhão de reais (IPEA; ABC, 2010, 2013). Nos anos seguintes, sob a administração de Dilma, houve uma acentuada diminuição dos montantes destinados a este tipo de cooperação. Apenas no período de 2012 a 2014, o orçamento para CSS foi reduzido de 36,9 milhões de dólares para 27,8 milhões de dólares (CAMPOS MELLO, 2015). Ou seja, houve uma redução orçamentária de aproximadamente $\frac{1}{4}$, mais especificamente de 24,7%.

No entanto, durante a gestão da presidenta, embora tenha havido relativa diminuição dos gastos com CSS, houve um destaque maior para as cooperações trilaterais (os dados serão demonstrados na próxima seção). Segundo o Diretor da ABC na época, Fernando Abreu (2013, p. 13), “a cooperação trilateral representa um avanço em relação à tradicional cooperação Norte-Sul, ao favorecer a adoção de abordagem horizontal e menos paternalista”.

⁶ A seção seguinte dará maior ênfase e demonstração de dados que comprovem esses fatos.

Além disso, o governo Dilma continuou a aproximação e o relacionamento com os países do Sul, por exemplo, por meio do Centro de Excelência (o que ficará bem evidenciado nas próximas seções da dissertação). Também, a presidente manteve sua participação de forma efetiva em todas as cúpulas, reuniões e encontros relacionados aos BRICS.

Foram compreendidas algumas características da política externa brasileira no período da pesquisa e as suas principais diferenças para as políticas anteriores, no que se refere à autonomia e diversificação das parcerias internacionais. Assim, na próxima seção, será estudada a cooperação internacional e o Brasil.

2.2 A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL E O BRASIL

A evolução do cenário global mostrou que, principalmente a partir de década de 1940, após as duas grandes guerras (de 1914-1918 e de 1939-1945), a segurança e a paz passaram a ser questões importantes das políticas internacionais. A fim de mantê-las, a cooperação internacional se tornou um instrumento dos Estados (BORGES, PINTO, 2013; SOARES, 1994).

Em se tratando de cooperação, houve, até a década de 1960, uma identificação desse termo com a ajuda dos países avançados para aqueles em desenvolvimento. Desde então, a definição do termo bem como suas práticas internacionais mudaram. Anteriormente, existia uma ideia de ajuda e assistência dos países desenvolvidos para aqueles ainda em desenvolvimento. Essa ajuda/assistência se daria em termos de recursos, de conhecimento ou tecnologia. Nessa década, segundo G. Soares (1994), ocorre a origem de um direito ao desenvolvimento, de forma que o desenvolvimento passou a ser entendido como um direito dos Estados não industrializados. A cooperação internacional, portanto, tornou-se um dever por parte dos demais países já industrializados (BORGES, PINTO, 2013; MAZZAROPPI, 2016; MILANI, 2012; SOARES, 1994).

Dispõe sobre este ponto os preceitos da Carta da ONU (BRASIL, 1945) no item 3 do seu artigo 1º:

Conseguir uma **cooperação** internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para **promover e estimular o respeito aos direitos humanos** e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião (Grifo nosso).

Apesar de a referida carta ser datada de 1945, o termo “cooperação”, nela destacado, somente foi introduzido no final da década de 1950. Anteriormente, o termo utilizado era

assistência técnica, o que mostra exatamente o processo narrado por Soares (1994). Todavia, os objetivos sociais adquiriram proporção desde a década de 1980 (CAMPOS MELLO, 2015), quando da reformulação do conceito de desenvolvimento sustentável. Isso significa que, de modo geral, as CTI foram realizadas por cerca de quatro décadas, visando principalmente o aspecto econômico dos países prestadores de cooperação.

As cooperações internacionais, de modo geral, são importante elemento para reflexão e planejamento estratégico, no que tange à inserção do Estado no cenário internacional. Além disso, elas auxiliam na redução das disparidades entre os Estados de modo que os PVD se utilizam dela a fim de minimizarem suas necessidades e suas relativas assimetrias no sistema internacional (BORGES, PINTO, 2013; CERVO, 1994; IPEA; ABC 2013).

A cooperação técnica internacional (CTI) foi defendida, pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), como sendo o meio para se alcançar a industrialização nos países latino-americanos, por meio de um estudo realizado na época de sua criação (1948). Ela passou então a ser a nova tendência da região. O Brasil a adotou como instrumento para buscar o pleno desenvolvimento nacional e para abranger e diversificar suas relações internacionais (RI) (BORGES, PINTO, 2013; CERVO, 1994; SOARES, 1994).

No que se refere especificamente às CTI do Brasil, caracterizaram-se, desde o início, por abordarem um aspecto horizontal, diferenciando da tradicional cooperação vertical⁷. Isto é, o Brasil buscou, desde o começo, cooperar com países em via de desenvolvimento (PVD), embora não tenha excluído as CTI com os países desenvolvidos do Norte. No entanto, é fundamentalmente com a criação da ABC, por parte do Ministério de Relações Exteriores (MRE), que as CSS (horizontais) se intensificam com o discurso de cooperação entre partes mais semelhantes e próximas, saindo da dualidade entre agente/receptor Norte-Sul (CERVO, 1994; MILANI, 2017; RAMANZINI JÚNIOR; AYERBE, 2015; VALLER FILHO, 2007).

A Agência Brasileira de Cooperação foi criada pela promulgação do Decreto federal número 94.973 de 25 de setembro de 1987, sendo parte de um processo de reestruturação das cooperações técnicas brasileiras (CTB). Na década de 1980, o Brasil alcançava, cada vez mais, o desenvolvimento econômico. O denominado “milagre econômico”, ocorrido durante a ditadura militar, colaborou para que o caráter de receptor do Brasil, em suas cooperações, passasse a ser o de agente. Os motivos dessa transformação foram tanto endógenos quanto

⁷ O caráter horizontal é entendido como a relação entre partes iguais. Nesse sentido, as cooperações horizontais são tidas como relações entre países em desenvolvimento ou entre países desenvolvidos. Por outro lado, o caráter vertical é a relação entre as partes desiguais: entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos.

exógenos. No que diz respeito aos exógenos, pode-se citar o fim da adoção ao padrão ouro-dólar e a crise econômica internacional (CERVO, 1994; MILANI, 2017).

Desde então, a Agência passou por várias alterações em termos de estrutura e competências, sendo a última realizada em 2017 pelo Decreto federal número 9.110 de 27 de julho, que alterou as suas competências. Atualmente, portanto, elas são:

[...] planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, do País para o exterior e do exterior para o País, nas modalidades técnica e humanitária, incluídas ações correlatas de capacitação estruturadas sob formato bilateral, trilateral ou multilateral, de apoio à cooperação técnica descentralizada, de intercâmbio de experiências e de disseminação de informações sobre suas áreas de competência (BRASIL, 2017).

É na década de 1980 que, infere Amado Cervo (1994), o perfil de cooperação do Brasil se torna predominantemente de agente exportador. Segundo a ABC (2013, p.11), a justificativa se deve ao fato de que havia “uma maior exposição e melhor imagem do país em termos de desenvolvimento econômico e social, associada ao reconhecimento do caráter voluntário, solidário e sem condicionalidades da cooperação brasileira”.

Acerca do primeiro caráter, o solidário, acrescenta Milani (2016, p.17):

O Brasil [...] fez da “diplomacia solidária” um instrumento de sua política externa, definindo-a como um meio através do qual o Brasil coloca à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições especializadas nacionais, com o objetivo de colaborar na promoção do progresso econômico e social de outros povos.

Ainda nesse sentido do discurso da solidariedade visando o desenvolvimento, em outra obra, Milani (2017) afirma que a DIPP está, em grande parte, conectada às cooperações internacionais do Brasil. Diz ele:

As organizações da CTI atuam na formulação de estratégias de desenvolvimento, no planejamento de infraestruturas e de políticas públicas, na difusão de “boas práticas”, na execução de projetos operacionais, mas também na disseminação dos ideários do desenvolvimento e dos discursos relativos à solidariedade internacional. Boa parte do conteúdo que diz respeito às políticas e aos modelos contemporâneos de desenvolvimento é concebida, analisada e difundida no âmbito da CTI (p.60).

O autor enfatiza que: 1) a relação das cooperações internacionais com a DIPP brasileiras de forma contida no planejamento estratégico de desenvolvimento e 2) o discurso da solidariedade. Como bem ressalta Amorim (2010, p. 231), a CSS “é um instrumento diplomático que surge de um desejo autêntico por prestar solidariedade aos países mais pobres.

Ao mesmo tempo, ela ajuda a expandir a participação do Brasil nas relações internacionais". Reitera-se, portanto, o caráter pragmático da PEB nas CSS, não sendo unicamente um instrumento de solidariedade.

O caráter solidário das CSS brasileiras foi ressaltando nas entrevistas realizadas. Ao relatar sobre as tratativas para firmar a parceria entre o governo brasileiro e o PMA, foi dito:

"As pessoas não entendiam por que queríamos combater a fome na África. Elas questionavam que tínhamos que combater a fome no Brasil e não na África, pois não era nossa responsabilidade. Então, convencer os servidores da importância e de atrair para o mercado brasileiro a África, não foi fácil. Nós tivemos que sensibilizar para convencê-los e não inviabilizarem o repasse dos recursos financeiros. "

Todavia, é feito um questionamento na literatura quanto à veracidade de, na prática, as CSS serem uma cooperação solidária e horizontal. Alguns pontos contraditórios nas CSS brasileiras foram identificados por diferentes autores. No que tange às cooperações na área de SAN, por exemplo, Enara Muñoz e Tássia Carvalho (2016) expõe a incoerência em relação à agricultura familiar e ao agronegócio. Segundo as autoras, isso tem feito com que a CSS tenha recebido críticas bem como diminuído a sua credibilidade.

Embora não seja um caso de CSS, por envolver um país desenvolvido, um exemplo que se pode citar é o projeto de cooperação conhecido como ProSAVANA. Ele é um projeto trilateral (Brasil-Moçambique-Japão) com vistas ao desenvolvimento regional por meio do fortalecimento da capacidade de pesquisa e de transferência de tecnologia para o desenvolvimento da agricultura no Corredor de Nacala em Moçambique. Na pesquisa de Cesarino (2015), a autora concluiu que oportunidades para os investidores e grandes agricultores brasileiros eram evidentes nele, pois a terra tinha um baixo custo, o quadro legal para proteção ao meio ambiente precisava ser fortalecido, e o frete para exportação para mercados consumidores na Ásia teria um menor valor se comparado ao valor do Brasil. A empresa Vale do Brasil investiu na mineração de carvão e na construção e renovação de vias férreas e terminais portuários em Moçambique. Essa infraestrutura pode ser logisticamente estratégica para o transporte de grãos produzidos pelo projeto.

A autora também analisou o projeto de cooperação conhecido como *Cotton 4* que, por sua vez, apresentou uma conclusão diversa da anterior. O estudo não encontrou evidências que comprovem o envolvimento de partes do setor privado brasileiro. Ele é um projeto de CSS no qual o Brasil busca apoiar os países africanos (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali) produtores de algodão no seu esforço para desenvolver o setor de algodão (CESARINO, 2015).

No que diz respeito à ausência de imposição de condicionalidades nas CSS brasileiras, esse caráter está relacionado à evolução da ajuda/assistência/cooperação internacionais. Nas décadas de 1980 e 1990, estudos concluíram que condicionalidades, como reformas econômicas e políticas praticadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, não devem ser exigidas, uma vez que serão mais efetivas para o desenvolvimento se partirem do engajamento dos próprios receptores. Nesse momento houve a reformulação do uso das condicionalidades e os receptores passaram a ser percebidos como "parceiros" (SCHMITZ, 2006).

Em consonância com o princípio da PEB de respeito à soberania de cada Estado, a cooperação técnica brasileira é livre de condicionalidades, sendo iniciada por meio de uma demanda oficial do país (*demand-driven*). Essa demanda demonstraria em partes o interesse e engajamento daquele país nas ações de cooperação, que visaria o desenvolvimento. Nesse sentido, haveria uma maior probabilidade de eficácia na cooperação. Por outro lado, o fato de não haverem condicionalidades nas CSS brasileiras pode contribuir para o aumento dessas demandas. Desse modo, essa característica seria também um instrumento da PEB para diversificar as RI do Brasil, o que poderia contribuir para os seus interesses tanto comerciais como políticos.

Retomando o argumento exposto acima, que afirma que as CTI brasileiras desde o princípio tiveram um caráter horizontal, mas que, a sua intensificação se deu mais precisamente a partir da década de 1980, com a criação da ABC, faz-se necessário entender a distinção entre CTI e CSS (CERVO, 1994; MILANI, 2017; VALLER FILHO, 2007). A ABC define uma ação de CTI e a CSS respectivamente como:

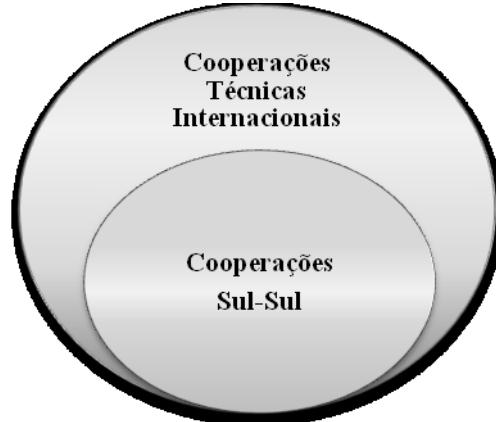
[...] uma intervenção temporária destinada a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais em um dado contexto socioeconômico seja para sanar e/ou minimizar problemas específicos identificados naquele âmbito, seja para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento (ABC, 2005, p.05).

[...] é entendida como o intercâmbio horizontal de conhecimentos e experiências originados nos países em desenvolvimento cooperantes. A ideia é compartilhar lições aprendidas e práticas exitosas disponíveis no Brasil, geradas e testadas para o enfrentamento de desafios similares ao desenvolvimento socioeconômico (ABC, 2013, p.13).

A partir de então, conclui-se que há duas principais diferenças entre as duas definições. A primeira diz respeito às partes envolvidas na cooperação. Nas CSS brasileiras, as partes são exclusivamente países em desenvolvimento, nas quais uma delas será sempre o Brasil. Já na CTI, como não há essa especificação, as partes podem ser tanto países em desenvolvimento como países já desenvolvidos. No que tange à segunda diferença, pode-se entender que as CSS

têm como objeto particular a DIPP. Conclui-se, portanto, que as CSS podem ser um tipo de CTI (Figura 1).

Figura 1: Cooperações Técnicas Internacionais e Cooperações Sul-Sul



Fonte: Elaboração própria.

Ademais, a ABC entende que a principal finalidade de uma CTI é a troca de conhecimentos que propicie aos seus membros fortalecer suas capacidades em suas diversas dimensões (individual, organizacional e/ou ainda interinstitucional). Portanto, a visão é de que a própria parte realize suas ações de desenvolvimento, sendo o principal agente no seu meio, modificando a visão tradicional de doação.

No que se refere à conexão entre as CTB e a questão da difusão internacional de políticas públicas (DIPP), ela era abordada já no ano de criação da ABC. Por exemplo, o presidente da República à época, José Sarney, no Dia do Diplomata, 13 de maio, dizia em seu discurso:

Realista e desejável é, sim, **compartilhar** com nossos irmãos da **América Latina, do Caribe, da África**, do Oriente próximo e da **Ásia, as experiências bem-sucedidas** e os avanços que os brasileiros obtiveram em setores como a pesquisa agrícola, a formação técnico-profissional, o desenvolvimento de fontes renováveis de energia, o combate às moléstias tropicais — sem excluir as tecnologias de ponta, onde existir capacidade de absorção. Assim poderemos dar uma contribuição que seja eficaz para a **promoção do desenvolvimento socioeconômico dos países amigos**, além de **compatível com os recursos de que dispomos** (BRASIL, 1987, grifo nosso).

Mais detalhadamente, a DIPP era abordada sob o viés de cooperações horizontais (Sul-Sul) visando o desenvolvimento socioeconômico e segundo os recursos disponíveis ao governo brasileiro. O contexto foi, então, de progressivo aumento de difusão de políticas públicas, no âmbito doméstico e internacional. Um dos fatores que explica o aumento da DIPP é o fenômeno

da globalização que alimenta o processo anterior, e vice-versa (BRASIL, 1987; MILANI, 2017, PORTO DE OLIVEIRA; FARIA, 2017).

Acerca da conexão entre as cooperações e a política externa do Brasil, acredita-se que, desde a criação da ABC, as CSS passaram a ser cada vez mais conectadas intimamente às agendas de PEB. No Relatório Anual de Atividades da ABC de 1989, o Diretor Executivo da ABC à época, o Embaixador Guilherme Leite Ribeiro, expõe que as CTI estavam sendo instrumentos auxiliares de política externa para promoção de fins econômico-comerciais bem como contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico dos países. Puente (2010) ressalta que a partir da década de 1990, esse tipo de cooperação é, em termos estratégicos, de maior relevância política dentro da agência (ABC, 1989; MILANI, 2017; PUENTE, 2010).

Segundo Ramanzini Júnior e Ayerbe (2015), o ano de 2003 marca o início do processo no qual ocorre a redefinição da CSS. Isso se deve ao fato de terem sido criadas novas práticas políticas que também redefiniram a PEB.

A CSS, enquanto ideia que orienta a inserção internacional do Brasil busca reforçar elementos formadores de uma identidade coletiva que possam:

- a) promover valores, como o direito ao desenvolvimento com justiça social ou a necessidade de resistir às pressões dos países desenvolvidos;
 - b) resgatar o passado de dificuldades impostas pelo sistema internacional aos Estados menos desenvolvidos e as consequentes limitações para diminuição da pobreza e melhoria da qualidade de vida de suas populações;
 - c) influenciar na definição de normas internacionais que indiquem melhores condições para participação dos Estados menos poderosos;
 - d) aumentar a capacidade de negociação e promoção dos interesses dos países do Sul em relação aos do Norte por intermédio de estratégias variadas de cooperação.
- (RAMANZINI JÚNIOR; AYERBE, 2015, p.15)

Em “Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral”, publicada pela ABC em 2005, são elencadas as atividades de cooperações internacionais no âmbito da Agência. São elas:

Mesclar experiências externas com conhecimento disponíveis no próprio país, gerando um produto novo; acessar experiências bem-sucedidas localizadas em outros países (via ações bilaterais ou por redes de informação/conhecimento); **financiar projetos de caráter inovador, para a geração e disseminação de conhecimento e de boas práticas e; capacitar instituições nacionais públicas e da sociedade civil para o planejamento e execução de programas de desenvolvimento** (ABC, 2005, p.08, grifo nosso).

O trecho também expõe a relação que se deseja mostrar, entre as cooperações brasileiras e a difusão/transferência internacional de políticas públicas exitosas bem como de boas práticas. Para mais, estabelece-se a conexão entre capacitação e desenvolvimento.

Quanto aos tipos de CTB, inicialmente eles eram considerados como dois, de acordo com o número de atores envolvidos: bilateral ou multilateral. Os países cooperavam entre si ou por meio das instituições internacionais. Com o passar do tempo, com a maior pluralidade de atores internacionais e, conforme a necessidade, os tipos se diversificaram e ainda surgiram as CTB do tipo trilateral, entre três atores, que podem ser países e instituições internacionais.

Atualmente, segundo levantamento realizado por Milani (2017, p.72), as modalidades de cooperação brasileira são as seguintes:

I – A cooperação bilateral, conduzida entre dois países;

II – A cooperação trilateral, conduzida entre:

a) Três países em desenvolvimento;

b) Dois países em desenvolvimento e um país desenvolvido ou organismo internacional; e

c) Dois países em desenvolvimento e a associação entre um país desenvolvido e um organismo internacional.

III – A cooperação multilateral, conduzida entre o Brasil, organismos ou organizações internacionais e terceiros países;

IV – A cooperação inter-regional, conduzida entre países membros de mecanismo inter-regional, terceiros países e organismos e organizações internacionais;

V – A cooperação plurilateral, conduzida entre três ou mais países soberanos, pertencentes ou não a um mesmo agrupamento ou organização regional, com ou sem participação de organismos e/ou organizações internacionais ou regionais; e

VI – A cooperação descentralizada, conduzida por entes subnacionais, sob a coordenação dos respectivos Governos nacionais.

No que diz respeito às CSS, a Agência ainda determina outros dois tipos: em bloco e descentralizada. O primeiro é aquele que ocorre sob as organizações ou arranjos regionais (sub, inter ou apenas regionais) como a UNASUL e o IBAS. O último é o acordado entre entes subnacionais de PVD e/ou, quando um dos parceiros é oriundo de um país desenvolvido, denominada “cooperação cruzada”.

Também, de acordo com a ABC, as CSS têm seu marco jurídico determinado pelo Acordo Básico de Cooperação Técnica (Acordo-Quadro). Ele é um ato internacional que deve ser ratificado pelo poder legislativo federal brasileiro, o Congresso Nacional. Ele pode ser firmado entre o Brasil e uma organização internacional quando visa à execução de programas de CSS trilateral com organismos da ONU. Esse é o caso adotado na parceria com o PMA, objeto deste estudo.

Em relação às cooperações internacionais trilaterais, o termo “trilateral”, ainda não é consenso no ambiente internacional. Alguns utilizam o termo “triangular”, inicialmente abordado no cenário internacional e que aos poucos foi adaptado à linguagem do MRE do Brasil como “trilateral”. A ABC entende o termo “trilateral” como um conjunto de parcerias fundamentadas nos princípios de CSS, nas quais o governo do Brasil objetiva o intercâmbio de

conhecimentos e experiências em políticas públicas (ou seja, a DIPP), prioritariamente com países africanos e latino-americanos. As CTB trilaterais são baseadas na crença de que os países apresentam vantagens comparativas, devendo existir espaço compartilhado de gestão e governança entre os parceiros. Isso gera a necessidade de uma equipe adequada à implementação do projeto de cooperação, o que não significa que as responsabilidades sejam iguais (MILANI, 2017).

Em 2002 a cooperação triangular foi reconhecida, no âmbito da Conferência para o Financiamento do Desenvolvimento em Monterrey (em 2002), como um dos instrumentos para melhorar a chamada “eficácia da ajuda externa” (de acordo com a OCDE). Esse reconhecimento se repetiu na declaração do G-20 de 2010 e no Fórum de Busan em 2011. Hoje, apesar de seguir não havendo consensos sobre que termos empregar ou sobre seus conteúdos, as **práticas da cooperação trilateral se expandiram e obtiveram reconhecimento no Sul e no Norte**. Foi, assim, **apresentada na Agenda de Desenvolvimento de 2030 e na Agenda de Ação de Adis Abeba como um dos instrumentos fundamentais para implementar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (SDG)** accordados no âmbito das Nações Unidas (MILANI, 2017, p.139-138, grifo nosso).

Pesquisas realizadas pela OCDE mostram que o Brasil, em termos de experiência em cooperação triangular/trilateral, é destaque no cenário internacional. Em 2016, foi publicada uma pesquisa feita em 2015 por este organismo cujo título é *“Dispelling the Myths of Triangular Cooperation”*. Dentre as suas conclusões, pode-se citar o aumento dos projetos de cooperações triangulares/trilaterais bem como de seus orçamentos e da duração das atividades. Também, mostrou-se que tais cooperações estão concentradas: a região geográfica que apresenta a maioria delas é a América Latina, com 55% dos projetos. A África é a segunda região com a maioria concentração e é seguida por Ásia-Pacífico, Oriente Médio e Europa Oriental. Já no que tange aos países participantes do maior número de projetos desse tipo, no período de 2012 a 2016, o Japão foi o primeiro colocado, possuindo mais de 100 projetos à época, enquanto o Brasil e o Chile seguiram apresentando mais de 50 projetos cada. Posteriormente tem-se Noruega, Espanha, Guatemala, Alemanha e outros. Quanto às organizações internacionais mais parceiras nas cooperações triangulares/trilaterais, em termos de recursos, no âmbito mundial, são destaque a Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial de Saúde (OPAS/OMS), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) (MILANI, 2017; OECD, 2016).

No caso brasileiro, em relação às cooperações trilaterais com OI, os dados da ABC refletem que os organismos mais parceiros em termos de volume de recursos são: FAO, OIT, PMA e Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (UNESCO).

Além disso, a crescente importância desse tipo de cooperação está refletida na quantidade de recursos disponibilizados: 1,9% do orçamento total executado pela agência brasileira em 2009 contra 73,8% do orçamento em 2015. Isso quer dizer que o orçamento executado para essas cooperações aumentou mais de 38 vezes em 6 (seis) anos. Tais dados são bastante relevantes na medida em que refletem a estratégia da ABC, espelhando o foco dos projetos cooperativos em execuções triangulares/trilaterais durante o governo Dilma (ABC 2010; MILANI, 2017).

Outro fator importante acerca de tais cooperações, em se tratando de Brasil, é explicitada no Relatório Anual de Atividades da ABC do ano de 2010. Nas palavras do relatório, 2010 confirmou a tendência de expansão de cooperação triangular/trilateral Sul-Sul (CSST) com OI que, por sua vez, tinham, dentre outras funções, a de se somarem aos esforços realizados e aos respectivos interesses nos âmbitos bilaterais, conduzidos também pela ABC, em relações com os países em desenvolvimento. Um dos fenômenos que podem explicar essa acentuação é o reconhecimento das políticas públicas brasileiras que demonstraram gerar impactos sociais positivos, como é das políticas e programas envolvidos na estratégia “Fome Zero”. O exemplo brasileiro serviu de inspiração para o “Desafio Fome Zero” (*Zero Hunger Challenge*) lançado pelo Secretário Geral da ONU, Ban Ki-moon em 2012 (ABC, 2010; MALUF; SANTARELLI; PRADO, 2014; MILANI, 2017).

Segundo pesquisa realizada por Milani (2017) nos relatórios dos debates da Reunião Internacional sobre Cooperação Triangular realizada em Lisboa, em maio de 2016:

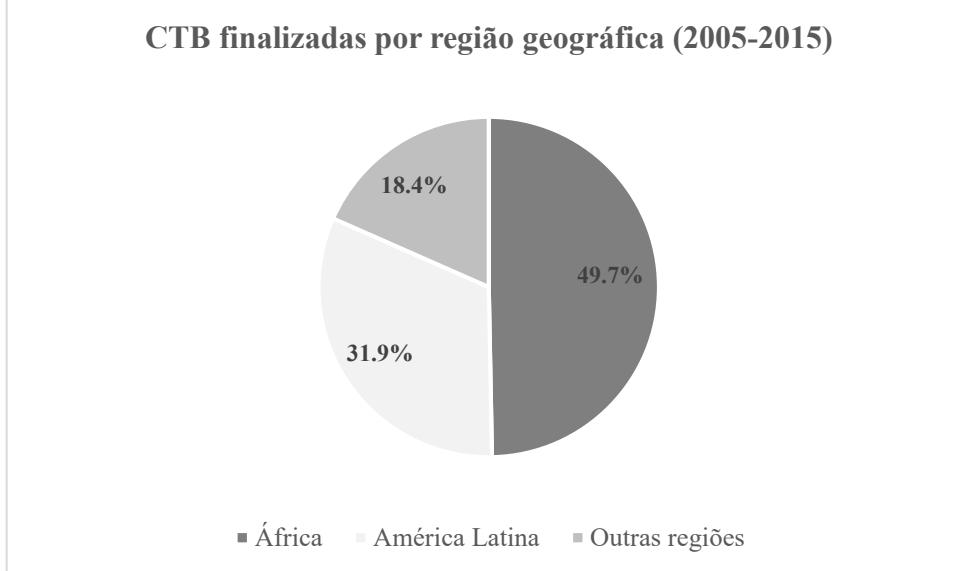
A cooperação triangular apresenta claro valor agregado. Através da cooperação triangular, os parceiros envolvidos compartilham conhecimentos, aprendem coletivamente, facilitam o desenvolvimento de capacidades, colaboram e criam em conjunto soluções para os desafios do desenvolvimento. A combinação de esforços baseados em conhecimentos complementares - como acontece na cooperação triangular - é fundamental para alcançar bons resultados e para levar adiante a Agenda 2030. Todos os países podem potencialmente ser fornecedores, facilitadores e beneficiários do compartilhamento de conhecimentos por meio da cooperação triangular, fazendo com que se transcendam as divisões entre os diferentes tipos de cooperação (p.141, grifo nosso).

Outro dado relevante é a origem dos recursos destinados à cooperação trilateral. No ano de 2015, a ABC executou quase 20 milhões de dólares dos quais a sua maioria advém de órgãos e entidades do país, exatamente 64,48% (MILANI, 2017). Dentre essas instituições, a principal financiadora das atividades trilaterais é o FNDE. Vários ministérios também são classificados como financiadores de cooperações, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Essa informação é importante porque demonstra que essas instituições participam ativamente do processo de

DIPP. Além disso, ela reflete a importância dada às cooperações trilaterais no governo Dilma Rousseff.

No que se refere às regiões geográficas e as CTB, a ABC, em seu Documento Estratégico (2016), afirma que duas são as regiões prioritárias: África e América Latina. Os resultados percentuais de ações e projetos concluídos no âmbito das CTI refletem tais prioridades. De acordo com os dados disponibilizados pela Agência, no período de 10 anos, correspondente a 2005-2015, quase metade dessas ações/projetos foram destinados aos países africanos: 49,7%. O continente latino-americano foi o segundo maior destinatário das CTB concluídas no mencionado período, cujo percentual foi igual a 31,9% (MILANI, 2017). Assim, pode-se afirmar que 18,4% das CTB foram destinadas as demais regiões terrenas (Figura 2). Publicações oficiais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da ABC (2010, 2013, 2016) também refletem a prioridade de CTB em ambas as regiões geográficas ao expor os dados de projetos em cooperação para o desenvolvimento.

Figura 2: CTB finalizadas por região geográfica (2005-2015)



Fonte: elaboração própria.

Por fim, a partir dos dados expostos, identificou-se que o PMA é um dos maiores parceiros para cooperação trilateral do governo brasileiro. Ademais, que o FNDE é a instituição que financia o maior número dos projetos trilaterais.

A explicação deste contexto se liga intimamente a criação do Centro de Excelência contra a Fome do PMA, no Brasil. Tal instituição foi criada depois de uma parceria entre o governo brasileiro (nas instituições nacionais do FNDE e ABC) e o PMA, firmada em 2010. O

governo brasileiro buscou, por meio do Centro, realizar a difusão internacional de suas políticas públicas relacionadas à proteção social, alimentação escolar, nutrição, segurança alimentar e nutricional, tidas internacionalmente como experiências de sucesso. Essa difusão ou transferência ocorreu, assim, em grande parte, por meio de CSST com países da África, Ásia e América Latina e Caribe, servindo como instrumento estratégico de PEB para diversificar as relações internacionais com países do Sul e diminuir assimetrias no sistema internacional.

As demandas por CSST, no âmbito do Centro, continuaram crescentes durante a presidência de Dilma. Crescente também seguiu a atuação de tal instituição, principalmente com os países do continente africano, como ficou demonstrado em seus relatórios anuais (WFP, 2013b, 2014, 2015b, 2016, 2017b). Contrariamente, houve uma grande queda no número de projetos de cooperação do Brasil com os países africanos nesse governo. No ano de 2010, havia 253 projetos; já em 2014, havia 161 (CAMPOS MELLO, 2015b)⁸.

⁸ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/03/1606466-brasil-recua-e-reduz-projetos-de-cooperacao-e-doacoes-para-a-africa.shtml>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

3 O CENTRO DE EXCELÊNCIA CONTRA A FOME

3.1 INSTITUIÇÃO *SUI GENERIS*: CRIAÇÃO, DEFINIÇÃO E CARACTERÍSTICAS

Em 1961, o Programa Mundial de Alimentos (PMA) foi criado, a pedido do então presidente estadunidense, Dwight D. Eisenhower (1953-1961), sob o âmbito do Sistema ONU. O foco do Programa era o de fornecer alimentos temporariamente aos novos países independentes, no processo de segurança alimentar. As informações oficiais do PMA relatam que foram três anos de experimentos do Programa que provaram ser frutíferos à medida que as crises alimentares iam se multiplicando⁹. Então, o PMA continuou operando até hoje, porém, atuando em um cenário mais plural (WFP, 2015a).

Algumas críticas foram colocadas pela literatura. A iniciativa de sua criação por parte do governo estadunidense não foi desinteressada, nem a sua continuidade. Segundo Clay (2001), havia uma produção excedente de alimentos nos Estados Unidos da América (EUA) e o Programa contribuiria para escoá-lo, protegendo os seus mercados local e de exportação.

Outro fator que pode ter favorecido a produção dos EUA é a aprovação da prática de monetização e do estabelecimento de parcerias com o setor privado. Isso ocorreu no fim da década de 1990 e início dos anos 2000 (CLAY, 2001).

Essa atuação tem, no entanto, se modificado. Um dos mandatos deste Programa é a alimentação escolar que, durante muitas décadas, foi entendida como assistência humanitária, isto é, ela era baseada em doações de alimentos. Desde 2009, o PMA tem buscado realizar um processo de transição nos países em que atua, o qual visa o fim das assistências e doações pela OI na medida em que o governo se torna mais capaz e efetivo para lidar com as questões conectadas à segurança alimentar e nutrição, de modo sustentável¹⁰ e autônoma. Dessa forma, com a Política para Alimentação Escolar do PMA (WFP, 2009), a organização passou a entender os programas de alimentação escolar estrategicamente como partes de redes de segurança para a geração de um sistema de proteção social, além de iniciativas que contribuem para o desenvolvimento social (WFP, 2009; 2013c; 2013d).

O Centro de Excelência contra a Fome (Centro) é um escritório do PMA no Brasil, sendo fruto de uma parceria entre o FNDE, ABC e PMA. As negociações para sua criação se

⁹ Disponível em: <<http://www1.wfp.org/history>>. Acesso em: 22 dezembro 2017.

¹⁰ O termo "sustentabilidade" foi cunhado pela Organização das Nações Unidas no documento "Nosso Futuro Comum" (Relatório Brundtland), em 1987, como "satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades". O adjetivo "sustentável" adotado nesta pesquisa se refere à continuidade futura considerando os aspectos sociais, econômicos, políticos e ambiental.

iniciaram em 2007¹¹ por parte do FNDE que, por sua vez, já desempenhava algumas funções que foram estipuladas para o Centro.

A parceria entre o governo brasileiro e o PMA foi pensada devido ao progressivo aumento de demanda dos países do Sul para conhecer a experiência brasileira em alimentação escolar. Muitos países começaram a vir ao Brasil, tanto por missões organizadas pelo FNDE quanto por outros órgãos, como Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e Ministério da Saúde (MS), visando conhecer a estratégia “Fome Zero” e dentro dela, o PNAE. Assim sendo, mesmo com o “lento desenvolvimento nacional, o Brasil se torna um exportador de ideias e modelos políticos, bem como de políticas públicas” (PORTO DE OLIVEIRA, 2013 p.21).

Sobre essa estratégia, ela é tida como um dos maiores fatores que contribuíram para a saída do Brasil do mapa da fome. A quantidade de pessoas que passavam fome no seu território reduziu de 25,5 milhões, em 1990, para 1,8 milhões, em 2014 (FAO, 2014; WFP, 2015b). A mesma estratégia engloba vários programas que visam, conjuntamente, criar uma rede sustentável de proteção social para o fim da fome no país. Ela foi adotada durante o governo do presidente Lula, sendo que suas políticas públicas e programas tiveram continuidade durante o governo da presidente Dilma Rousseff. (2011-2016) No entanto, nesse governo, a estratégia adotada foi a “Brasil Sem Miséria”.

Também contribuiu para a criação do Centro o fato de que, após missão ao Brasil, os países solicitavam o suporte do governo brasileiro para implementarem um PAE em seu território e que fosse inspirado na experiência exitosa brasileira. Esses países requisitavam o apoio presencial dos técnicos do FNDE. Porém, o FNDE não possuía capacidade para atender todas as demandas, seja em termos administrativos e de recursos humanos, seja em termos regulatórios.

Em entrevista realizada com um/a funcionário/a do Centro foi relatado que os países do Sul, em especial os africanos com os quais ele/a trabalhou, ao virem ao Brasil em missões oficiais de estudo para conhecer o PNAE, sentiam uma identificação que fortalecia o engajamento dos governos para retornarem aos seus países e implementarem seus respectivos programas. Essa identificação se daria por vários fatores. Os delegados percebiam que o Brasil, um país em desenvolvimento que também apresentava altíssimos números de pessoas que passavam fome, e problemas históricos de instabilidade econômica e política, conseguiu reverter este quadro, em parte, por investir na alimentação escolar. O segundo ponto de

¹¹ Informação obtida por meio de entrevista com atores envolvidos e responsáveis por tais negociações.

identificação é a semelhança cultural, uma vez que a cultura brasileira está intimamente associada à cultura africana, afirmação justificada pelo fato de que os africanos fizeram parte da construção histórica e econômica do Brasil. Um terceiro ponto que se pode verificar é quanto aos aspectos geográficos. Vários municípios brasileiros possuem as mesmas dificuldades de outros diversos municípios do continente africano, dentre as quais se pode citar a falta de água, de infraestrutura e de recursos de diversas ordens. Ao visitarem contextos muitos próximos aos seus, e verem o PNAE em funcionamento, bem como os benefícios advindos para aquela área, os governos conseguiam visualizar uma realidade próxima a sua, que os inspirava. Diferentemente seria uma missão de estudos em um país desenvolvido, que detém uma realidade bastante diversa.

No entanto, entrevistados/as envolvidos no processo de negociação da parceria entre o Brasil e PMA informaram que o governo brasileiro não dispunha de recursos humanos dotados de conhecimentos capazes de atender a demanda de cooperação com estes países de uma forma eficiente e eficaz. O FNDE, por exemplo, não possuía um número de técnicos suficiente que soubesse falar o idioma necessário e que conhecesse o contexto dos vários países. Para mais, o corpo técnico da autarquia é composto principalmente por servidores públicos e o quadro normativo brasileiro não dispõe favoravelmente a este tipo de suporte. Os servidores não podem ficar um longo período no país, por exemplo, para prestar o apoio necessário ao governo.

Funcionários/as do FNDE relataram em entrevistas: “O PMA nos daria a ideia do que acontecia no país, o conhecimento de que não tínhamos. O PMA nos mostra os problemas que o país enfrenta e o Brasil com o *know-how* de alimentação escolar para ajudar o país a criar sua política nacional.” Assim sendo, afirmaram eles/as que parceria com o PMA, que já estava presente em mais de 70 países do Sul e cujo mandato é voltado para a alimentação escolar, seria a melhor opção para atender especificamente este impasse. O PMA apresenta uma enorme capilaridade e capacidade de operação nos países em desenvolvimento. Ademais, seus funcionários possuem conhecimentos e expertises que o governo brasileiro necessita para auxiliar os governos dos países.

A partir dessas questões, foram iniciadas as tratativas de parceria entre o FNDE e o PMA, por meio da ABC, em 2007. Estabeleceram-se *trust funds* do FNDE para a organização internacional. Foram realizados dois *trust funds*: um para o PMA, por meio da ABC, cujo acordo assinado vislumbrava o suporte aos países da África, Ásia e América Latina e Caribe, e outro para a FAO no Chile, especificamente para alguns países da América Latina e Caribe, por meio da Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFome), com

propósitos diferentes de atuação. O acordo com o PMA se centraria no apoio ao desenvolvimento de programas em alimentação escolar, enquanto o acordo com a FAO era voltado ao apoio mais direto aos agricultores familiares¹².

A CGFome foi criada em 2006, no âmbito do MRE, para articular ações humanitárias de CTB, seja no aspecto emergencial, seja no aspecto estrutural, em particular no que diz respeito aos temas relacionados à segurança alimentar e nutricional (SAN) e desenvolvimento rural sustentável. A instituição foi extinta em 2016.

O acordo-base com o PMA, no entanto, apenas ocorreu em 2010, após a Diretora executiva do PMA, Josette Sheeran, ter vindo ao Brasil conhecer de perto a sua experiência. Envolvidos no processo de negociação entre o país e a OI relataram em entrevistas que, durante essa missão, foram feitas reuniões e foi apresentada a essa diretora a ideia de criação do Centro de Excelência contra a Fome no Brasil por parte do governo brasileiro. Desde então, foram feitas negociações que culminaram na assinatura do acordo e na criação desse Centro de Excelência, ainda no mesmo ano. No ano seguinte, em 2011, o Centro começou de fato as suas atividades, em escritório sede na capital do país, Brasília (ONU, 2010).

Além disso, durante essa missão, a diretoria executiva do PMA participou do “Fórum Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar e Combate à Fome” que ocorreu na cidade de Fortaleza e deu um prêmio ao Presidente Lula, proclamando-o “Campeão Global do Combate à Fome e da Pobreza”. Tanto em termos nacionais como em termos internacionais, tal fato pode ser entendido como de reconhecimento das políticas e programas brasileiros de combate à fome durante esse governo (GLOBO, 2010; ONU, 2010).

Um programa de execução entre o governo brasileiro e o PMA foi estabelecido para o atendimento das demandas. Ele priorizou inicialmente 18 países da AAAC: Costa do Marfim, Gana, Malauí, Mali, Moçambique, Nigéria, Quênia, Ruanda, Senegal, Tanzânia, Togo, Zâmbia, Zimbábue, Bangladesh, Laos, Timor Leste e Haiti. Posteriormente outros cinco países foram incluídos na lista de prioridades, dentre eles o Benim, que é objeto deste estudo de caso. Portanto, atualmente o Centro trabalha com 23 países que recebem seu suporte de forma prioritária (WFP, 2013b).

Importante notar que tal criação ocorreu num contexto em que a economia brasileira apresentava bom desempenho e no qual havia uma sensibilidade política no que tange à diplomacia no âmbito das relações Sul-Sul por parte do próprio presidente Lula. De 2002 a 2013, o número de PVD em cooperação com o Brasil aumentou mais de 4 (quatro) vezes,

¹² Informações obtidas por meio de entrevista com atores envolvidos.

passando de 21 para 98. Em termos de características da CTB no período, houve uma diminuição das cooperações recebidas, isto é, o Brasil apresentou um maior caráter de agente exportar do que de receptor de cooperação (MILANI, 2017).

Percebe-se, ademais, que a política externa do período, voltada para uma aproximação com os países do Sul, especialmente os países do continente africano, é demonstrada na escolha dos países prioritários do programa de execução, pois a grande maioria deles está na África, apenas três no continente asiático e um na América Latina e Caribe.

Em relação ao contexto doméstico prévio a criação do Centro, é relevante entender que várias ações foram sendo tomadas concomitantemente. Como se viu, as negociações relativas aos *trust funds* se iniciaram em 2007 e, um dos aspectos mais diferenciadores e destaque do PNAE, a inclusão na legislação que vincula a compra da agricultura familiar para alimentação escolar em no mínimo 30%, só ocorreu em 2009. Porém, as discussões acerca dessa lei já estavam acontecendo no FNDE. Vigorava uma medida provisória que estabelecia o respeito à compra de alimentos da safra da agricultura, enquanto internamente no FNDE se discutia como viabilizar a compra direta da agricultura familiar na alimentação escolar. Foi neste período que o FNDE começou a participar do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) (BRASIL, online, [s.d.])¹³.

É interessante perceber que não houve uma limitação da atuação do FNDE com a institucionalização do Centro. O suporte poderia ser dado tanto por recursos humanos do próprio FNDE, dentro de suas capacidades, e respeitando o quadro normativo brasileiro, como pelos recursos humanos do PMA, de modo que o seguimento deste apoio poderia ser realizado mais efetivamente.

Acerca da tomada de decisões do Centro, a sua criação pressupôs um *Steering Committee*¹⁴ que definisse todas as mudanças estratégicas. O Centro tem autonomia para fazer o que está estipulado no seu termo de referência, entretanto, mudanças estratégicas devem ter anuência deste comitê que contém representantes do PMA, FNDE e ABC. As reuniões deste comitê ocorrem pelo menos uma vez por ano e, como são poucos membros, as recomendações saem por consenso. Nas entrevistas com funcionários das instituições do comitê, foi informado

¹³ Programa criado pelo governo federal em 2003 visando “colaborar com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar. Para isso, o programa utiliza mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos de agricultores familiares ou de suas organizações, estimulando os processos de agregação de valor à produção”. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-paa/sobre-o-programa>>. Acesso em: 3 mar. 2017.

¹⁴ *Steering committee* é o comitê direutivo escolhido para regular e estabelecer diretrizes, tomar decisões, plano de trabalho e outras atividades.

que todos os temas são negociados até que haja consenso entre as partes, não havendo divergências no comitê.

Depreende-se, portanto, que o governo brasileiro, ao acordar com o PMA a criação deste comitê misto que define estratégias da instituição, conecta o Centro de Excelência aos interesses estratégicos da política externa brasileira. Isso permite concluir que qualquer cooperação realizada no âmbito do Centro será do tipo Sul-Sul trilateral em que duas partes sempre serão: (1) o governo brasileiro e (2) o PMA. A terceira parte sempre será um país em desenvolvimento. Para mais, identifica-se o aspecto trilateral, diferentemente de triangular, uma vez que há governança e expertise compartilhadas, sendo as responsabilidades dos membros diferentes no âmbito da parceria cooperativa.

A princípio, o Centro foi criado apenas com recursos brasileiros, não havendo nem mesmo recursos advindos da sede do PMA para custear o funcionamento de seu escritório. É possível que este fato tenha dado margens para a negociação do referido comitê misto. No entanto, já em sua criação, entrevistas relataram que foi decidido incluir uma cláusula determinando que outros parceiros financiadores poderiam participar, sejam parceiros nacionais, sejam estrangeiros. Em entrevista concedida pela ABC, foi informado que até dezembro de 2017, nenhum recurso da sede do PMA havia sido enviado ao Centro e o governo brasileiro ainda continuava mantendo financeiramente a sua estrutura de funcionamento. Porém, alguns recursos de outros escritórios de países e regionais do PMA já foram utilizados de forma pontual, isto é, para financiamento de missões, seminários, fóruns, dentre outras atividades. Outros parceiros também financiam atividades do Centro (WFP, 2017a).

No que se refere aos seus parceiros, o Centro estabelece parcerias estratégicas, de pesquisa e técnicas. As primeiras são os parceiros financeiros: a ABC, o FNDE, o Departamento para Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID), *Bill and Melinda Gates Foundation* (BMGF) e a *Add Hope*. Já no que diz respeito às segundas, de pesquisas, as seguintes instituições são parceiras: FAO, Nova Aliança para o Desenvolvimento da África (NEPAD), *Partnership for Child Development* (PCD), Centro Universitário de Brasília (UNICEUB), *Economic Policy Research Institute* (EPRI). Finalmente, as terceiras, parcerias técnicas, são: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social (SESAN/MDS), Ministério de Saúde (MS), Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), *Global Child Nutrition Foundation* (GCNF), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal (EMATER-DF) e os governos estaduais de Bahia, São Paulo e Distrito Federal (WFP, 2017a).

Ademais, considerando o acordo trilateral com o governo brasileiro, os princípios norteadores adotados vão ao encontro dos mesmos tidos pelo Brasil em sua política externa. No que tange aos princípios de CSS: o respeito pela soberania nacional, a igualdade, a demanda como base orientadora da CSS, a não condicionalidade, a não interferência e a geração de benefícios mútuos. Além disso, o Centro adota abordagens adaptativas, inovadoras e específicas de acordo com o contexto particular com a finalidade de aumentar as capacidades nacionais bem como o sucesso dos objetivos da cooperação. Outro princípio norteador é o contínuo diálogo político conectado ao suporte técnico para fortalecer as parcerias cooperativas e horizontais (WFP, 2017a).

Portanto, é possível identificar dois momentos da difusão do programa alimentação escolar brasileiro. O primeiro deles se caracterizou pela difusão pelas próprias instituições nacionais brasileiras no âmbito internacional, principalmente pelo FNDE, a instituição responsável por este programa no país. Já o segundo, pela cooperação trilateral realizada com o PMA, que levou a criação de um escritório específico para atuar nesta difusão, o Centro de Excelência. Caracteriza-se esta instituição, no entanto, como *sui generis*, pois apesar de estar ligada e estabelecida dentro do PMA, o seu transcurso originário e de estabelecimento, bem como seu processo decisório e de financiamento remontam a uma instituição ligada e submetida, também, ao governo brasileiro.

Compreendidos os aspectos singulares do Centro de Excelência, serão abordados, no próximo item, os elementos da experiência brasileira, particularmente do PNAE. O objetivo será o de compreender a sua relevância no plano doméstico e internacional como caracterização de boas práticas e de modelo a ser utilizado como inspiração.

3.2 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

De acordo com FAO, o Brasil reduziu de 25,5 milhões em 1990 para 1,8 milhões em 2014¹⁵ a quantidade de pessoas que passavam fome no seu território. O gráfico abaixo ilustra essa queda em termos percentuais.

¹⁵ FAO. O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: Um retrato multidimensional. Relatório 2014. 2014.

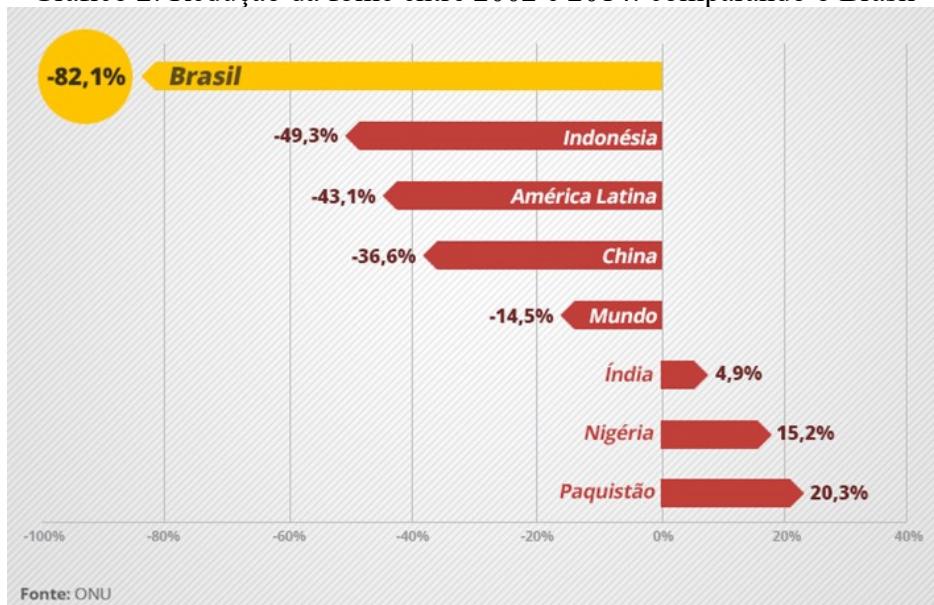
Gráfico 1: Brasil – população e fome (%)



Fonte: FAO, 2014, gráfico elaborado pela SAG/MDS.¹⁶

Ainda segundo a FAO, em comparação com outros países, o Brasil foi, no mundo, o país que mais reduziu a fome doméstica no período de 2002 a 2014. O país reduziu em 82,1% a sua quantidade. O segundo país a fazer a maior diminuição deste índice foi a Indonésia, reduzindo a quantidade de pessoas que passavam fome em seu território em 49,3%. Isso significa que o Brasil a reduziu 40% a mais que o segundo colocado. O gráfico abaixo reflete os dados dos resultados da redução da fome no Brasil em comparação com outros países.

Gráfico 2: Redução da fome entre 2002 e 2014: comparando o Brasil



Fonte: FAO, 2014, gráfico elaborado pelo Planalto¹⁷

¹⁶ MDS. Apresentação da ministra Tereza Campello em Diálogos Governo-Sociedade Civil (6ª edição). 2014.

¹⁷ Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/05/fome-cai-82-em-12-anos-no-Brasil-afirma-onu/>>. Acesso em: 11 mai. 2016.

A alimentação escolar não foi criada no Brasil nem tampouco é uma novidade nas políticas públicas dos países, muito menos, nas brasileiras. Mas, então, por que a experiência brasileira se tornou conhecida internacionalmente como de sucesso? No que ela se difere das demais a ponto de ser difundida pela ONU e outros atores internacionais?

O Representante e Diretor do PMA no Brasil, Daniel Balaban, acredita que “o investimento em PAE é um dos mais importantes que um país pode realizar. Um programa de alimentação escolar reúne três temáticas: educação, segurança alimentar e nutricional e inclusão produtiva” (WFP, 2013b, p.5).

O PNAE do Brasil é o maior programa de alimentação escolar do mundo com caráter universal. Em termos de número de beneficiários, o programa brasileiro está atrás apenas do programa indiano, sendo o segundo (WFP, 2013b). O caráter universal do programa significa que ele atende aos alunos da rede pública da educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos, além de escolas filantrópicas e entidades comunitárias que assinaram convênios com o poder público, por meio da transferência de recursos financeiros.

A implementação do PNAE no país é feita pelo FNDE, que é a instituição responsável pela implementação dos programas e políticas de educação no Brasil. É uma autarquia federal vinculada ao Ministério de Educação (MEC). Por isso, as demandas externas para conhecer o programa brasileiro eram direcionadas ao FNDE.

A diferença primordial e destaque no modelo brasileiro de PNAE pode ser a conexão existente entre alimentação escolar saudável e a compra direta de alimentos da agricultura familiar local, possuindo um caráter chamado de sustentável. O programa visa não apenas a segurança alimentar, mas também a nutricional, buscando gerar consequentemente o desenvolvimento da agricultura familiar local, uma melhora na renda local e, portanto, na qualidade de vida dessa população, e a sustentabilidade (SIDANER; BALABAN; BURLANDY, 2012).

Adicionalmente, a alimentação escolar melhora o desenvolvimento e aprendizagem escolar e forma hábitos escolares uma vez que o programa não se restringe ao fornecimento da alimentação escolar, incluindo também ações de promoção da alimentação saudável. Segundo Daniel Balaban¹⁸, a alimentação escolar:

¹⁸ Representante e Diretor do Centro de Excelência contra a Fome do PMA no Brasil. Antes de assumir esse cargo, foi Presidente do FNDE.

Além de ser uma fonte de permanência das crianças na escola, reduz a fome de curto prazo, auxilia no desenvolvimento cognitivo e psicossocial, além de permitir a fuga do ciclo da pobreza e das doenças. Também é um fator que, a longo prazo, trará diminuição de gastos com saúde pública, pois estas tendem a adquirir hábitos alimentares saudáveis, e as farão menos suscetíveis a doenças provenientes da má alimentação (WFP, 2013b, p.5),

O PNAE não foi pensado primordialmente dessa forma, sendo resultado de décadas de aprendizagem e aprimoramento. O programa foi criado há mais de 60 (sessenta) anos, iniciando sua implementação em 1955.

A estratégia “Fome Zero”, reconhecida pelos seus resultados de impacto, foi responsável pelo remodelamento do PNAE. Nos últimos anos, o número de alunos atendidos pelo Programa girou em torno de mais de 40 milhões, quase ¼ da população do país. Em termos de escolas, o programa abrange aproximadamente 165 mil escolas públicas (WFP, 2013b).

No que tange ao quadro regulatório, o PNAE possui caráter suplementar, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988 (CF/88) em seu artigo 208¹⁹:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
 [...]
 IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; [...]
 VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, **por meio de programas suplementares** de material didático escolar, transporte, **alimentação e assistência à saúde** (grifo nosso),

Ademais, desde 2010, a CF/88 determina em seu artigo 6º que a alimentação é um direito social²⁰ (direito incluído pela Emenda Constitucional número 64 de 2010).

Art. 6º **São direitos sociais** a educação, a saúde, a **alimentação**, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (grifo nosso).

Contribuindo ainda para o quadro legal, a lei nacional (Lei nº 11.947 de 2009) dispõe que dos recursos transferidos pela União aos demais entes federativos (estados, municípios e Distrito Federal), 30% devem ser destinados à compra da agricultura familiar, como meio de estímulo ao desenvolvimento econômico sustentável das comunidades locais. Considerando a extensão do território brasileiro, para implementação do PNAE, há transferências de recursos da União, feitas pelo FNDE, para os estados e municípios que, geralmente complementam o

¹⁹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 mar. 2016.

²⁰ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 mar. 2016.

valor. O valor da transferência é definido com base no Censo Escolar do ano anterior e conforme a modalidade de educação, como indicado pela tabela abaixo.

Tabela 1: Valor transferido pelo governo federal para alimentação escolar

Modalidade de ensino	Valor por aluno/dia
Creches	R\$ 1,07
Pré-escola	R\$ 0,53
Escolas indígenas e quilombolas	R\$ 0,64
Ensino fundamental e médio	R\$ 0,36
Educação de jovens e adultos	R\$ 0,32
Ensino integral	R\$ 1,07
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	R\$ 2,00
<u>Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno</u>	<u>R\$ 0,53</u>

Fonte: elaboração própria a partir de dados do site oficial do FNDE, 2017²¹.

Um importante processo que ocorre na implementação deste programa é a participação da sociedade civil que fiscaliza e acompanha suas ações pelos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE). Ademais, existem outras formas de controle, tanto interno quanto externo. Internamente ele ocorre pelo próprio executor do PNAE, o FNDE, e a Controladoria Geral da União (CGU). Externamente, o controle é realizado pelos CAE, o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público.

O PNAE também apresentou resultados significativos no que se refere à melhora da frequência e do desempenho escolar na área rural. A quantidade de analfabetos caiu e houve redução da taxa de evasão nas escolas. Todo o processo gerou impacto na diminuição das desigualdades de gênero bem como pode ter contribuído para o aumento da renda dos agricultores familiares (WFP, 2013b).

Estudadas brevemente algumas características do PNAE no Brasil, o próximo tópico se dedicará ao entendimento da difusão internacional, particularmente do PNAE, por meio do fórum global Sul-Sul do PMA no Brasil, o Centro de Excelência contra a Fome.

3.3 O CENTRO DE EXCELÊNCIA E A DIPP

Entende-se, até o momento, que o Centro atua como facilitador da DIPP, principalmente no que se refere ao PNAE. Ele é um fórum ou centro global de diálogos de políticas (ideias, instituições, programas, etc.), para aprendizagem Sul-Sul e capacitação e

²¹ Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 6 jun. 2017.

desenvolvimento nas áreas de alimentação escolar, nutrição, proteção social e segurança alimentar. Também, a instituição presta apoio técnico aos países em desenvolvimento a fim de colaborar para a implementação de suas políticas públicas. O processo de difusão das políticas públicas brasileira de SAN ocorre em diversos momentos. Dentre eles, pode-se citar as missões de estudos, as consultas nacionais, o envio de consultores especialistas, os fóruns, os seminários e as redes de AE (WFP, 2013b).

No entanto não existe uma ‘receita pronta’ para apoiar os países a criarem suas próprias redes de proteção social. Programas nacionais de alimentação escolar funcionam como uma ação estratégica que produz efeitos em cadeia. Educação, Saúde, Agricultura, Desenvolvimento Social e Economia trabalhando em conjunto e colhendo os frutos para o desenvolvimento dos países de todo o mundo (WFP, 2013b, p.5).

As CSST com o Centro seguem os princípios da PEB bem como as características das CTB, quais sejam, dentre outras, ser livre de condicionalidades e *demand-driven*. Então, às atividades de apoio aos países executadas pelo Centro variam conforme necessidade e demanda dos mesmos (WFP, 2017a).

Desse modo, quase todas as atividades são desenvolvidas após recebimento de carta com pedido formal de suporte. Entretanto, o apoio relativo ao suporte de especialistas e técnicos do próprio PMA ou Centro é constante nos seus aspectos mais simples, por exemplo, em revisão de documentos, dúvidas dirimidas, compartilhamento de ideias, dentre outros. Esses diversos tipos de suportes são desenvolvidos por e-mail, telefone ou chamadas em conferência, independentemente de solicitação formal do governo do país.

De modo geral, uma vez recebido o pedido formal de suporte pelo Centro, ele organiza uma missão de estudos da experiência brasileira, no país, com delegados de alto nível e de diferentes setores. A multissetorialidade é um aspecto demandado pela instituição na composição da delegação, pois o Centro entende que este é o momento de engajar vários setores dos países²² que deverão se comprometer com a implementação do Plano de Ações, uma vez que retornarem aos seus países. Tal documento será elaborado durante a missão, visando o estabelecimento de PAE nos respectivos países. Além do mais, se os delegados fossem apenas de um ministério, o da Educação, por exemplo, o conhecimento advindo da experiência da missão ficaria muito provavelmente limitado a este ministério (WFP, 2013b, 2014).

Uma vez que há essa pluralidade de representantes dos ministérios nas delegações, o processo de circulação das ideias ocorre de uma forma mais efetiva. Também, conforme acima,

²² Informações obtidas por meio de entrevista com atores envolvidos.

a intersetorialidade foi um aspecto importante para o êxito do PNAE no Brasil bem como da Estratégia “Fome Zero”. Assim, os delegados já têm a oportunidade de começarem a trabalhar de forma conjunta durante a missão, visto que muitas vezes esse trabalho conjunto e multisectorial não costuma ser desempenhado nos países. A missão de estudos funciona, ademais, como um mecanismo de motivação para trabalho conjunto pelo estabelecimento de políticas de SAN e proteção social (WFP, 2014).

Não havendo uma “receita pronta”, nem tampouco sendo a intenção do Centro de Excelência o de replicar o modelo brasileiro, a missão de estudos é organizada conforme as necessidades dos países. O mesmo ocorre com as demais atividades de apoio. Durante essa missão, os delegados costumam se encontrar com representantes e técnicos da administração pública brasileira, relativos aos setores envolvidos com as políticas públicas. Também são organizadas visitas de campo. No caso do PNAE, por exemplo, são organizados encontros com o FNDE, MEC, MDS, MS, Conab, Consea (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), dentre outros, além de visitas a escolas, banco de alimentos, e agricultores familiares (WFP, 2014).

Em sua quase totalidade, as missões de estudos são organizadas com os governos nacionais, a ABC e os demais escritórios do PMA, nitidamente expondo o caráter trilateral da cooperação. Elas também servem estrategicamente para a PEB, pelos motivos já abordados.

Inicialmente o Centro organizou missões de estudos individualizadas, isto é, um país por vez. Em 2014, a instituição organizou a primeira missão de estudos com mais de um país. A missão ao Brasil contou com as delegações do Benim, Togo e Burundi. É possível entender que o processo de trocas na missão envolvendo vários países foi frutífero, pois outras missões conjuntas foram organizadas posteriormente pelo Centro de Excelência (WFP 2013b, 2014, 2015, 2016).

Após o estudo no Brasil, os governos devem validar o Plano de Ações elaborado. A ideia desenvolvida é a de que esse plano seja validado em uma consulta nacional, dando possibilidades para discussão com a sociedade civil e os setores público e privado. A partir da sua validação, geralmente, inicia-se o processo de implementação do mesmo. Com o estudo de caso, no próximo capítulo, essas ações serão melhor visualizadas (WFP, 2014).

Em diversos momentos do suporte, os países podem solicitar a ajuda de especialistas e técnicos do Centro. Faz-se importante ressaltar a diferença entre os consultores/especialistas e técnicos. Primeiramente existe uma diferença entre os especialistas do PMA e do Centro, mesmo que esse seja um escritório daquele. Como o Centro foi criado no contexto da experiência brasileira e considerando seus aspectos vistos anteriormente, o seu recurso humano

geralmente é dotado de conhecimento das políticas e programas brasileiros de segurança alimentar, nutrição e proteção social. No caso do pessoal do PMA, seja local, seja regional ou ainda da sede, isso não ocorre na mesma proporção. Por outro lado, o pessoal local do PMA tem conhecimentos sobre os costumes, culturas, políticas, leis e outros aspectos que não são, de modo geral, compartilhados pelo pessoal do Centro. Assim, são complementares os saberes e suportes prestados.

Existem também os funcionários permanentes (fixos) do PMA e os temporários. Os especialistas/consultores que normalmente são contratados especificamente para assistir a um país são temporários, sendo tanto locais como internacionais (no caso do Centro, há uma predominância de brasileiros pela essência do conhecimento em suas políticas/programas nacionais). Os fixos, por sua vez, têm sua importância porque dão continuidade e acompanhamento do suporte aos países, sendo tanto no Centro como nos demais escritórios do PMA. Em se tratando dos funcionários do Centro, eles ainda acumulam conhecimentos tácitos dos vários países com os quais trabalham, o que contribui para o compartilhamento de experiências e ideias brasileiras com outros diversos atores do processo de difusão bem como de circulação das políticas públicas do Brasil.

Uma vez reconhecida internacional a experiência de sucesso brasileira, o Centro de Excelência contra a Fome assume que segurança alimentar e nutricional (SAN) e proteção social são investimentos estratégicos para o desenvolvimento sustentável. O compromisso político, o engajamento da sociedade civil, a coordenação institucional intersetorial e a existência de marcos legais são tidos como fundamentais para soluções sustentáveis e efetivas para acabar com a fome (WFP, 2013b, 2017).

Por isso, a metodologia utilizada pelo Centro na elaboração dos Planos de Ações dos países que visam à implementação de PAE, abordam esses cinco pilares. Essa metodologia é inspirada em outra denominada SABER – *Systems Approach for Better Education Results* (Abordagem Sistêmica para Melhores Resultados na Educação²³) (WFP, 2013b, 2014, 2017).

A partir das informações do Relatório Anual do Centro de Excelência contra a Fome de 2012 (WFP, 2013b, 2017) é possível entender os aspectos abordados em cada pilar (Quadro 2).

²³ Tradução nossa.

Quadro 2: Metodologia SABER para elaboração dos Planos de Ações

Estrutura Política e Jurídica	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento de abordagem intersetorial que envolva diferentes ministérios; • Criação de estruturas políticas e legais para a implementação de programas de alimentação escolar com forte presença de diferentes níveis do governo e da sociedade civil; • Capacitação técnica de funcionários do governo e de diferentes instituições essenciais na promoção de programas de alimentação escolar através de treinamentos, seminários e outras iniciativas; • Disseminação de estruturas políticas e legais por todo o território nacional.
Capacidade Financeira	<ul style="list-style-type: none"> • Promoção dos programas de alimentação escolar como um investimento em desenvolvimento humano e não como despesa; • Criação e implementação de um sistema de gestão de gastos; • Ressaltar a importância de promover a transparência e o monitoramento de atividades; • Arrecadação de fundos que possam aumentar margem de manobra orçamentária; • Mobilização de recursos.
Estrutura Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de um departamento ou órgão específico para gestão da alimentação escolar; • Fortalecer a intersetorialidade do comitê gestor que controlar a implementação do programa.
Desenho e Implementação	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de um mecanismo de monitoramento dos programas; • Conscientização dos setores público e privado para impulsionar futuras parcerias; • Integração de iniciativas que descentralizem o programa; • Conectar o programa às compras públicas de pequenos agricultores; • Presença de um profissional nutricionista; • Mecanismo que promova e assegure a participação da comunidade na supervisão do programa.
Participação Comunitária	<ul style="list-style-type: none"> • Como vem sendo ressaltado, a importância de promover e envolver a sociedade civil e comunidades em todo o processo de implementação do programa; • Definir o papel e as responsabilidades da sociedade civil na criação, gestão e monitoramento.

Fonte: elaboração própria (WFP, 2013, p.18).

Pode-se identificar esses pilares no PNAE brasileiro. No entanto, não é objeto desta pesquisa fazer tal análise (SIDANER; BALABAN; BURLANDY, 2012).

No Relatório de Avaliação de Impacto do Centro (WFP, 2017a), realizado pela Articulação Sul e a Move, foram identificadas como ferramentas e ações-chave do Centro as seguintes atividades: assistência técnica no país; conselho estratégico; missões de estudo e capacitação para delegações intersetoriais; seminários e conferências internacionais;

disseminação de mensagens políticas de alto nível; e pesquisa e divulgação de conhecimentos e evidências. No entendimento deste estudo, todos esses processos se envolvem em algum nível com a difusão internacional do PNAE.

Ademais, foram identificadas como estratégias de compartilhamento de conhecimento e de desenvolvimento de capacidades: fornecer apoio aos países para fortalecer iniciativas nacionais e sustentáveis de alimentação escolar; promover oportunidades de aprendizagem e capacitação para compartilhar experiências de AE bem-sucedidas; promover o diálogo e defender as abordagens integradas da AE; e gerenciar conhecimento sobre abordagens inovadoras para AE (WFP, 2017a).

Essa avaliação abrangeu o período de 2011 a 2016. Nesse período, no que tange aos resultados de impacto institucional e político, o Relatório (WFP, 2017a) elencou os seguintes: alimentação escolar sustentável de propriedade nacional implementada e / ou ampliada, gerida de forma eficiente e perene; implementação de AE integrada em redes de proteção social e estratégias de SAN; proposta estruturada para agricultura de pequenos agricultores e sistemas reduzidos de fornecimento promovidos; concepção e implementação da AE, cultural e nutricionalmente sensível; e países com autonomia, capacidade e meios para projetar e implementar políticas para garantir SAN.

Desse modo, é possível identificar dois processos de difusão conceituados por Porto de Oliveira (2013, p.58), o de “siga o líder” e o de “tradução”.

[Siga o líder:] processo em que, a partir de uma inovação realizada em um determinado contexto, surgem seguidores que se orientam no mesmo caminho e neste sentido “seguem o líder”.

[Tradução:] consiste em um processo de interpretação que se adapta aos interesses de um indivíduo ou instituição. A tradução pode acompanhar a ação literal de traduzir um texto ou obra. Em outras palavras a tradução adapta o conteúdo de uma obra ou modelo aspirando correspondê-lo da melhor forma aos seus interesses ou àqueles de uma determinada instituição.

Nesse sentido, o processo de “siga o líder” se refere à inovação realizada pelo Brasil no contexto da Estratégia “Fome Zero”. Os seguidores são os demais países em desenvolvimento que buscam por meio do processo de “tradução” se inspirar no modelo brasileiro, adaptá-lo aos seus interesses e conforme o seu contexto individual. No âmbito desta pesquisa, ambos os processos se referem ao PNAE.

Foram estudados, assim, o processo de criação e estabelecimento do Centro, as suas características bem como as suas atividades para a difusão internacional de políticas públicas. Para mais, foi estudada brevemente a experiência brasileira relacionada ao PNAE. A partir do

exposto anteriormente, será realizada, na próxima seção, a análise do estudo de caso da CSST entre o Brasil, o Benim e o Centro de Excelência contra a Fome do PMA no Brasil.

4 ESTUDO DE CASO: BENIM

4.1 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A ÁFRICA

Há mais de 60 anos, a política externa brasileira para a África teve início. Isso ocorreu no período pós-guerras, quando houve intensificação do processo de independência das nações africanas. O Brasil buscava o desenvolvimento nacional por meio da substituição de importações e visava se consolidar como potência regional. Os países africanos “são parceiros privilegiados na busca brasileira por liderança internacional, uma vez que projetam a diplomacia brasileira além da região latino-americana” (MILANI, 2017, p.128).

Entende-se que a PEB para a África envolve quatro fases. A primeira fase foi iniciada durante a administração de Jânio Quadros. A segunda fase é denominada “os anos dourados” da política afro-brasileira. Essa fase ocorreu na década de 1970. Na terceira fase, na década de 1990, as relações entre o Brasil e o continente africano se amenizaram, sendo um período caracterizado por seu esfriamento. Os anos 2000 compreendem a quarta fase, momento no qual a política africana foi retomada e verificou-se grande intensificação comercial.

Em 1961, foi traçada uma estratégia para o continente, na qual era previsto o estabelecimento de embaixadas brasileiras. Essa estratégia fazia parte da PEI, que vigorou de 1961 a 1964, durante os governos Jânio e João Goulart. No primeiro governo, na presidência de Jânio, a preservação da paz foi buscada por meio da adoção da neutralidade no sistema internacional, e utilizou-se do poder de barganha. Enquanto no outro governo, de Jango, os focos foram o desenvolvimento e o conflito Norte-Sul. Os chanceleres Afonso Arinos, San Tiago Dantas e Araújo Castro desenvolveram os seguintes princípios para a PEI: não alinhamento; defesa dos interesses econômicos do Brasil em qualquer contexto ideológico; universalização das relações; preferência pela diplomacia multilateral; ampliação da autonomia política e econômica; defesa de uma Nova Ordem Econômica Internacional e promoção da CSS (LEITE, 2011).

A aproximação com os países africanos foi baseada em interesses. O objetivo em termos comerciais era 1) aumentar as trocas, principalmente pela ampliação do mercado consumidor de manufaturas e 2) importar petróleo, diminuindo a vulnerabilidade energética brasileira. A África era um mercado potencial. Já no que tange aos interesses brasileiros em termos estatais, o país vislumbrava aumentar sua capacidade de influenciar os assuntos internacionais, além de se tornar destaque regional, como mencionado anteriormente. Isso espelha o caráter pragmático da PEB (LEITE, 2011; MAPA, 2011).

Para aproximar o Brasil dos países africanos, foi criado um discurso pelo governo brasileiro. Gladys Lechini (2008) o denominou de “culturalista”. Esse discurso ressaltava a história e a familiaridade entre eles. Nele, eram enfatizados os aspectos da raça negra e o fato de os africanos terem sido parte da história colonial brasileira e de terem, portanto, ajudado a formar a nação brasileira.

[...] continente [África] cuja população foi historicamente submetida à escravidão e à migração transatlântica forçada com efeitos expressivos na demografia brasileira. Aspecto fundamental: trata-se de países que são prioritários na política externa, com os quais o Brasil compartilha laços históricos e culturais (MILANI, 2017, p.127).

A segunda fase, ou, os anos dourados da política do Brasil para o continente africano, começou na década de 1970 e perdurou até a década seguinte, 1980. O Brasil desejava legitimar a expansão marítima-territorial para 200 milhas e precisava, dessa forma, do apoio africano no cenário externo. Esse foi um dos interesses brasileiros da política externa durante o período, corresponde ao governo militar de Médici (1969-1974), (SARAIVA, 1996, 2004).

Em 1974, o general Ernesto Geisel (1974-79) assumiu o governo e retomou os princípios da PEI na formulação do PR juntamente ao chanceler Azeredo da Silveira. Os princípios semelhantes entre essas duas políticas são: a consciência de que a economia mundial é integrada e interdependente; a busca pelo fim da divisão internacional do trabalho; a crença no direito ao desenvolvimento e o uso dos mecanismos multilaterais com meio para atenuar as assimetrias. Além disso, a defesa dos princípios tradicionais da política externa brasileira, por exemplo, autodeterminação dos povos e soberania, e a universalização e não alinhamento aos Estados Unidos da América (LEITE, 2011).

Esta época é conhecida por ‘anos dourados’ uma vez que, para além das aproximações pragmáticas realizadas durante a administração Médici, na presidência do general Geisel, várias novas embaixadas foram estabelecidas e houve muitas visitas e missões diplomáticas de ambos os lados, que resultaram em acordos de cooperação técnica e comercial com os países do continente africano. Consequentemente, a transação comercial e os investimentos para industrialização se intensificaram (VIZENTINI; PEREIRA, 2013).

Além do mais, em 1975, o Brasil reconheceu o Movimento Popular de Libertação da Angola (MPLA) que apresentava um viés marxista, sendo o primeiro a fazer tal reconhecimento. Esse movimento era apoiado e patrocinado pela URSS e por Cuba. Dessa forma, o posicionamento do Brasil o aproximou dos PVD, da África em questão, não se aliando aos Estados Unidos da América e defendendo os seus princípios tradicionais. Ainda, os regimes

racistas da África do Sul e da Rodésia²⁴ foram fortemente condenados (VIZENTINI; PEREIRA, 2013).

Em relação às trocas comerciais do período, a importação era principalmente de petróleo, ao passo que as exportações eram de bens de consumo, alimentos e automóveis. Grandes empresas brasileiras se instalaram no continente africano. Dentre elas, as construtoras como a Mendes Jr e a Odebrecht, que melhoravam a infraestrutura, e a Vale, que detinha projetos de mineração e prospecção nesses países (VIZENTINI; PEREIRA, 2013).

Em seguida, houve o governo de João Figueiredo (1979-85), que manteve a política de universalismo e de aproximação com a África. Ele foi o primeiro presidente a visitar oficialmente o continente. Durante essa gestão, correram muitas visitas e missões diplomáticas de ambos os lados, igualmente no governo anterior. Além disso, os acordos de cooperação técnica ajudaram a consolidar um mercado consumidor devido ao mercado de prestadores de serviços. Eles também contribuíram para o processo de transferência tecnológica (VIZENTINI; PEREIRA, 2013).

Já na presidência de José Sarney (1985-90), as relações bilaterais com a África do Sul se restringiram. Devido ao regime racista do *apartheid*, foi elaborado o “Decreto Sarney”, que estabeleceu como deveriam ser as relações com esse país até o fim do regime segregacionista (VIZENTINI; PEREIRA, 2013).

No que tange à década de 1990, a terceira fase, pode-se entender que os formuladores de política externa da época acreditavam que a aproximação com os centros de poderes e com seus vizinhos seria mais vantajosa. A política africana foi deixada em segundo plano, ao enfatizar a formação e consolidação do Mercosul bem como a participação ativa nas organizações internacionais, particularmente na OMC. A adoção do modelo neoliberal iniciada pelo governo Fernando Collor de Melo (1990-1992) também pode ter influenciado o distanciamento das relações afro-brasileiras.

Ademais, a instabilidade política e econômica estava presente na maioria dos países africanos que deixaram de pagar suas dívidas externas. Com a credibilidade afetada e o risco de investimentos, o setor privado brasileiro estava receoso. Desse modo, os investimentos não aumentaram como esperado. Assim, a PEB do período Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) não foi formulada com ênfase na região africana.

Contudo, durante o governo FHC, em relação aos organismos multilaterais, a cooperação com o Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) por meio

²⁴ Atualmente corresponde ao território do Zimbábue.

do Mercosul, com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) foi incentivada. O Brasil também atuou ajudando nas Operações de Manutenção da Paz na África²⁵. Por outro lado, nesse governo, embaixadas brasileiras²⁶ foram fechadas nos países africanos (MENDONÇA JÚNIOR; FARIA, 2015; MIYAMOTO, 2009; VIZENTINI; PEREIRA, 2013).

Nos anos 2000, a quarta fase foi iniciada, tomando maiores proporções durante o governo Lula. Nesse período, as relações exteriores brasileiras se tornaram mais diversas e se intensificaram. Como estudado anteriormente, o caminho utilizado pela política externa nos anos Lula foi a diversificação de suas relações exteriores e a formação de fóruns ou grupos, particularmente no âmbito horizontal ou Sul-Sul. Houve aqui uma intensificação das CSS com os países africanos.

A reaproximação com os países africanos foi feita nos primeiros anos do mandato. Já no discurso de posse, o novo presidente anunciou os interesses da sua política externa em relação ao continente africano (MAPA, 2011; VIZENTINI; PEREIRA, 2013).

Em 2003, foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Os ensinos relacionados à história e às culturas africanas e afro-brasileiras também foram retomados.

Os gastos com CTI em relação ao continente africano se concentraram nos países da CPLP. Os 5 (cinco) primeiros países destinatários desses maiores gastos brasileiros pertencem a esta Comunidade (Tabela 2). Quanto à CPLP, a cooperação técnica e cultural foi promovida nela tanto no âmbito bilateral bem como no multilateral (IPEA; ABC, 2013; MIYAMOTO, 2009; MRE, 2010)

Tabela 2: Países destinatários dos maiores gastos com CTI no continente africano pelo Brasil em 2010

Países	Valor
Cabo Verde	R\$ 15.758.050,00
Guiné Bissau	R\$ 13.736.411,00
Moçambique	R\$ 8.625.830,00
São Tomé e Príncipe	R\$ 6.709.641,00
Angola	R\$ 4.652.166,00

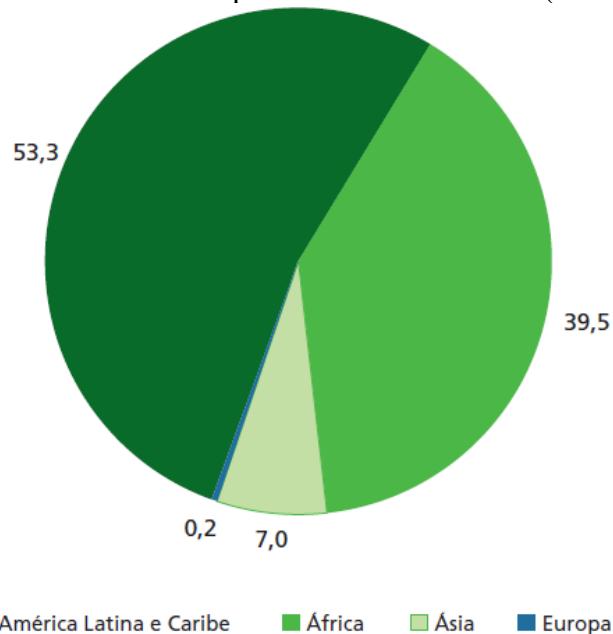
Fonte: elaboração própria (IPEA, ABC, 2013).

²⁵ Angola e Moçambique.

²⁶ Adis Abeba (Etiópia), Dar Es Salam (Tanzânia), Iaundé (Camarões), Kinshasa (República Democrática do Congo), Lomé (Togo) e Lusaca (Zâmbia). (MENDONÇA JÚNIOR; FARIA, 2015).

Ademais, segundo divulgação do IPEA e da ABC (2013, p.29), “a distribuição dos gastos da cooperação técnica brasileira por regiões do mundo apresenta certo equilíbrio entre países da América Latina e Caribe (53,3% do total) e África (39,5% do total)”. A figura abaixo, elaborada por eles, mostra a distribuição de CTI brasileiras por continente no ano de 2010, último ano da administração do presidente Lula da Silva e ano no qual o acordo de parceria e cooperação entre o FNDE e o PMA foi realizado por intermédio da ABC/MRE (ABC, 2013; MRE, 2010).

Figura 3: CTI brasileiras por continente em 2010 (em %)



Fonte: IPEA, ABC, 2013, p.29.

As dívidas de vários países africanos foram perdoadas (cf MORAES MOURA, 2013), créditos foram concedidos e uma política de combate à pobreza e a doenças epidêmicas, como a AIDS, foram medidas realizadas pelo Brasil tanto no governo do presidente Lula como no governo da presidenta Dilma (cf SENADO FEDERAL, 2013). No que tange ao combate à pobreza, parte dessas ações está conectada às cooperações analisadas nesta pesquisa.

Em contrapartida, o Brasil recebeu apoio de vários países nos regimes internacionais para atuar em defesa dos interesses comuns - visando diminuir assimetrias e equilibrar o sistema internacional, a paz e o desenvolvimento. Nesse sentido, pode-se exemplificar o apoio à eleição e reeleição de José Graziano da Silva para o cargo de Diretor geral da FAO e do brasileiro Roberto Azevêdo ao cargo de Diretor geral da OMC. (MILANI, 2017; RAMANZINI JÚNIOR; AYERBE, 2015; LIMA, 2014)

Sob o aspecto político, o poder de barganha do Brasil no sistema internacional aumenta na medida em que se une a outros países. Quando os países do Sul se aliam, o poder de negociação deles se torna maior, possibilitando menos desigualdades entre o Norte e o Sul no cenário internacional. Dessa forma, a intensificação das relações afro-brasileiras contribui para aumentar a capacidade de influenciar decisões globais que convergem com os interesses brasileiros. Nesse sentido, acerca da diplomacia, em oposição ao governo anterior (FHC), que havia fechado postos, o governo Lula além de abrir outros novos, tornou a região como de prioridade para investimentos diplomáticos (RIBEIRO, 2009).

Desse modo, o continente africano foi inserido na PEB por meio da estratégia Sul-Sul que diversificou as parcerias externas do Brasil principalmente durante o governo de Lula da Silva (2003-2010). Este Presidente visitou oficialmente os países da África em 34 oportunidades, enquanto no governo anterior, o Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) esteve apenas em 4 (quatro) ocasiões no continente. Ainda durante o governo de Lula, o Brasil se tornou o quarto país com maior presença diplomática no país, totalizando 38 embaixadas em países da África. Algumas das consequências percebidas foram 1) o aumento de 4 bilhões de dólares em 2000 para 20 bilhões de dólares em 2010 das relações comerciais, 2) aumento do investimento externo direto (IED) brasileiro na região, e 3) movimento de internacionalização das empresas brasileiras nos países africanos - 25 delas estão localizadas em 30 destes países (MUÑOZ, CARVALHO, 2016; VIEITAS, ABOIM, 2013).

Foram abertas em Brasília, no período, 17²⁷ novas embaixadas de países africanos. No que diz respeito ao seu chanceler, o Ministro Celso Amorim visitou, durante sua gestão no governo Lula, 31 países africanos, em 67 viagens ao continente (MENDONÇA JUNIOR; FARIA, 2015, p.12).

A intensificação das relações afro-brasileiras durante o governo Lula também é refletida no número de acordos celebrados. Os acordos celebrados em 42 anos delas somam quase o total celebrado em apenas cinco anos de governo Lula. Somente entre os anos de 2003 e 2007 foram firmados mais de 160 acordos. Em todos os outros anos de política africana, de 1960 a 2002, foi celebrado um total de 172 acordos (LECHINI, 2008). É necessário considerar, entretanto, que o contexto histórico de tal governo é favorável a uma maior quantidade de acordos, seja devido à globalização, seja devido à política externa empregada.

²⁷ Benim, Botsuana, Burkina Faso, Congo, Etiópia, Guiné-Conacri, Guiné-Equatorial, Guiné-Bissau, Mali, Malaui, Mauritânia, Namíbia, Quênia, Sudão. (MENDONÇA JÚNIOR; FARIA, 2015, p.12).

Lessa (2010) acredita que a relação brasileira no continente africano foi motivada principalmente pela necessidade de expansão comercial. A África, em conjunto, apresenta atualmente taxa de crescimento em torno de 5% ao ano, o que atrai os investimentos para a região. O setor agrícola corresponde a mais de um terço do produto interno de vários países do continente, como Benim, Burundi, Malaui, Niger, Ruanda ou Tanzânia. Porém, quase metade dos habitantes do continente continuam vivendo com menos de 1,25 dólar/dia (MUÑOZ, CARVALHO, 2016).

Além do papel crescente do Brasil na África, fica cada vez mais evidente que o continente pode constituir parte crucial da próxima fase do desenvolvimento industrial do país, em setores como mineração, energia e agricultura, e mais amplamente nas aspirações políticas e econômicas globais. (WHITE, 2013, p.118)

Nesse contexto, o Brasil, além de exportar produtos primários, manufaturas e serviços, passou a ser exportador de capital e tecnologia. Mais importante ainda para esta análise é entender que se intensificaram também a circulação, transferência e difusão de ideias, programas e políticas públicas. A era da informação, a intensificação dos processos de globalização bem como os condicionantes domésticos e a PEB deste momento contribuíram fortemente para tais processos (PORTO DE OLIVEIRA; FARIA, 2017; VIZENTINI; PEREIRA, 2013).

No que se refere aos investimentos externos diretos (IED), o alto preço das *commodities* produzidas na África, aliado ao aumento da rentabilidade empresarial, atraiu-os. A concentração dos investimentos ocorreu nos setores de petróleo, gás e mineração. O Itamaraty adotou políticas para incentivar investimentos no setor energético, um setor de interesse nacional para diminuir a vulnerabilidade brasileira. Também foram adotados projetos de cooperação na área (RIBEIRO, 2009).

Do outro lado, a África tem investido em aspectos como infraestrutura, tentando manter uma estabilidade legislativa, previsibilidade no tratamento fiscal e processos mais seguros e transparentes de licitações internacionais. Busca-se o desenvolvimento econômico aliado ao social de forma sustentável, considerando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) até 2015 e desde então os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030. O Brasil tem contribuído para esse transcurso por meio das CSS tanto bilaterais como trilaterais. A finalidade é, em parte, manter ou aumentar a atratividade dos investimentos (MILANI, 2017).

Além dos investimentos externos e dos acordos de cooperação, os próprios Estados africanos procuraram o desenvolvimento econômico por meio do multilateralismo regional com União Africana (UA), SADC, Comunidade Econômica dos Estados da África Oriental (ECOWAS) e a Nova Aliança para o Desenvolvimento da África (NEPAD). Consequentemente, fatores sociais têm mostrado transição positiva.

O MRE, juntamente ao Grupo de Embaixadores Africanos, organizou o “Fórum Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar e Combate à Fome” que ocorreu na cidade de Fortaleza em 2010. Como visto anteriormente, esse é um marco importante para esta pesquisa, pois a diretoria executiva do PMA participou do evento, quando o PMA deu um prêmio ao Presidente Lula, reconhecendo a Estratégia “Fome Zero” como uma estratégia importante de combate à fome. Na ocasião, o presidente da república recebeu por parte da FAO a “Medalha do Dia da Alimentação” e foi proclamado "Campeão Global do Combate à Fome e da Pobreza" pelo PMA (GLOBO, 2010; ONU, 2010).

O governo de Lula, do PT (Partido dos Trabalhadores), trouxe consigo valores e crenças que vão além do simples pragmatismo econômico. Lula nasceu no estado nordestino de Pernambuco e foi operário metalúrgico, tornou-se líder sindical, instituindo greves e lutando em movimentos sociais pelos diretos dos trabalhadores, dentre outros. Essas crenças²⁸ podem ter influenciado o estabelecimento de estratégias de política de seu governo como a estratégia “Fome Zero” e o compartilhamento dos programas e políticas públicas de sucesso com os países do Sul, não exclusivamente os africanos. Segundo Saraiva (2004, p.302), Lula propunha “um encontro de iguais, relações horizontais entre parceiros, no esforço comum da superação das dificuldades sociais e econômicas dos mais enfraquecidos dos dois lados do Atlântico Sul”.

Ademais, a declaração de Brasília de junho de 2003 estabeleceu a criação do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS). O objetivo era criar uma parceria estratégica por meio de um fórum entre os três países emergentes e potências regionais. Acredita-se que três interesses compartilhados guiavam a instituição: o esforço para estabelecer políticas de combate à pobreza e de desenvolvimento; comprometimento com princípios e instituições democráticas e a convicção de que as instituições multilaterais e seus procedimentos deveriam ser reforçados para cooperar com problemas na economia, política e segurança. O interesse brasileiro de reforma do Conselho de Segurança da ONU e de conquistar um acento permanente no mesmo também motivou a criação de tal fórum (LIMA; HIRST, 2006).

²⁸ Essas crenças e valores foram relatados como fatores determinantes em entrevista com membros do PT que trabalharam junto ao presidente Lula na formulação e implementação de suas políticas públicas.

Em comparação com as políticas externas brasileiras anteriores, pode-se dizer que o PR obteve mais sucesso do que a PEI, porque o Brasil havia se tornado uma potência média durante o milagre econômico. Ademais, a PEI se restringiu mais a um projeto político-intelectual ideológico. Depreende-se, portanto, que a primeira fase foi mais ideológica do que efetiva. O governo Lula trouxe os dois elementos conjuntamente: ideológico e de afirmação/criação de uma identidade. Sendo a afirmação da identidade e o caráter de empreendedor político de luta contra a fome a pobreza um elemento de continuidade no governo Dilma, também do PT.

Na vertente diplomática, em consonância com a estratégia que buscava equilibrar idealismo (laços culturais e políticas sociais) com pragmatismo (concertação política e aumento no fluxo de comércio), verificou-se a abertura e/ou reativação de 19 novas embaixadas em solo africano (MENDONÇA JUNIOR; FARIA, 2015, p.12).

É certo que a diversificação das relações exteriores do Brasil em relação aos países africanos se intensificou e que a PEB manteve o pragmatismo como uma característica. No entanto, o caráter ideológico, bem como a crença dos atores envolvidos nesses processos não podem ser ignorados.

Sobre a CSS e a África nos últimos anos, o Atlas de PEB publicado em 2014 dispõe:

[...] é no desenvolvimento agrícola e no **setor da alimentação que o Brasil desempenha papel relevante**, apresentando-se como potência agrícola detentora de importante *know how*, cujos **avanços na luta contra a fome na última década são reconhecidos internacionalmente**. [...] experiências **domésticas que visavam a combater com rigor o problema da fome** tornaram-se referências da CSS brasileira, definida como intercâmbio de práticas e transferência de políticas públicas. [...] atua nesse setor o **Centro de Excelência contra a Fome²⁹**, articulação entre o PMA e o governo brasileiro, beneficiando países como Gana, Guiné-Bissau, Costa do Marfim, Malaui, Mali, Moçambique, Níger, Quênia, Senegal, Ruanda, Tanzânia, Togo, Zâmbia e Zimbábue. (MILANI et al., 2014, p.116, grifo nosso)

A partir da compreensão da relação entre o Brasil e a África no que tange à política externa brasileira, iniciar-se-á o estudo sobre a relação bilateral entre o país e o Benim, de forma breve. Em seguida, será analisada a CSST para difusão do PNAE por meio do Centro de Excelência contra a Fome do PMA no Brasil.

²⁹ Alteração realizada pela autora. Originalmente está escrito “Centro de Excelência da Luta contra a Fome”.

4.2 A RELAÇÃO ENTRE O BRASIL E O BENIM

A relação entre o Brasil e o Benim se inicia desde o reconhecimento da independência da colônia africana de Daomé ocorrida em 01 de agosto de 1960 pelo Brasil e demais países. No entanto, tal independência já havia sido proclamada em 04 de dezembro de 1958. O Reino de Fon Daomé foi colonizado pelos franceses desde 1892 e com a independência passou a ser denominado: República de Daomé. Apenas 15 anos após, o nome foi alterado para República do Benim, em 1975 (ITAMARATY, [2017]).

O Benim é uma república presidencialista e possui extensão territorial de 112.622 Km². O país faz fronteira com Niger, Burkina Faso, Togo, e Nigéria, sendo banhando pelo oceano Atlântico. Devido à colonização, o idioma oficial é o francês, mas os habitantes falam principalmente a língua Fon. A capital é Porto Novo. Porém, o Palácio do Congresso, a Presidência (Palácio da Marina) e a maioria dos ministérios se encontram na cidade de Cotonou, próxima à capital.

O Reino de Daomé foi um dos grandes entrepostos de escravos no período que compreendeu os séculos XVII e XIX. O Brasil foi destino de grande número deles, o que aproximou a cultura dos dois países, principalmente no que se refere ao estado da Bahia, onde a maioria deles desembarcava. Dessa forma, alguns elementos da cultura e culinária brasileira advêm dos costumes desse local, tais quais acarajé e candomblé (oriundo das práticas e crenças do vodu beninense). Com a Lei Áurea que aboliu a escravatura no Brasil em 1888, decretada pela princesa Isabel, os ex-escravos brasileiros retornaram ao Reino de Daomé e formaram a comunidade dos Agudás. Ainda antes da colonização francesa, o reino enviou embaixadores ao Brasil que, por sua vez, já era independente (ITAMARATY, [2017]; FRANCISCO, [2017]).

Um ano após a independência, em 1961, o Brasil e a República de Daomé estabeleceram relações diplomáticas oficialmente. No entanto, a intensificação das mesmas só se deu a partir dos anos 2000.

De acordo com o site oficial do MRE (ITAMARATY, [2017]), a primeira visita do chanceler brasileiro ao país ocorreu em maio de 1972, 11 (onze) anos após o estabelecimento das relações diplomáticas. Dois meses após, foi realizada a assinatura do “Acordo Cultural e de Cooperação Técnica” entre ambos os países. A partir das informações cronológicas descritas no site oficial do Itamaraty, entende-se que as CTB com o Benim se iniciaram em 1972, especificamente com referido acordo. Nesse ano, o governo brasileiro estava sob a ditadura militar, sob a administração de Médici. O chanceler a época era Mario Gibson Barboza.

Na década seguinte, 1980, o Brasil recebeu visitas do ministro do planejamento beninense, Abou Bakar Baba-Moussa, e do chanceler do Benim, o embaixador Guy Landry Hazoume. O chanceler Hazoume visitou oficialmente o país em 1987 e em 1988. Nesse último ano, o chanceler esteve no Brasil para a inauguração da “Casa do Benim”, na cidade de Salvador, Bahia; um museu que abriga obras de arte e objetos da região de onde vieram a maioria dos escravos beninenses que povoaram o recôncavo baiano, o golfo do Benim (FMG, 2009; ITAMARATY, [2017]).

Já na década de 1990, apenas um fato marcou essa relação: a visita do chanceler beninense Robert Dossou. A missão ocorreu no âmbito da cooperação, particularmente para participar da III Reunião da ZOPACAS (ITAMARATY, [2017]).

A partir de 2005, durante o governo do presidente Lula da Silva, as ações diplomáticas e de cooperação entre os dois países ganham maiores proporções. Em agosto desse ano, o chanceler Rogatien Biaou esteve no Brasil e em dezembro foi criada a primeira Embaixada do Brasil em Cotonou. No ano seguinte, em fevereiro, o presidente Lula esteve no Benim em companhia do chanceler Celso Amorim para cerimônia de abertura da Embaixada brasileira. Meses após, em outubro, foi aberta a Embaixada do Benim em Brasília, Distrito Federal, cuja abertura foi realizada no ano seguinte. Ademais, em 2006, o ministro Moujaïdou Soumanou, do Ministério da Indústria e do Comércio do Benim, visitou o Brasil. (ITAMARATY, [2017])

O estabelecimento das embaixadas possibilita uma maior aproximação além de concretização dos projetos que envolvam ambos os países, seja no nível bilateral, seja no nível trilateral ou multilateral. De acordo com o site oficial do Itamaraty ([2017]):

A cooperação entre Brasil e Benim abrange iniciativas em cultura, saúde, educação, agricultura e esporte. O principal projeto bilateral é o "Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodeiro dos Países do Cotton-4 (Benim, Mali, Burkina Faso e Chade)", cuja implementação é estratégica para a economia beninense.

Em 2005, foram assinados acordos de cooperação e estabeleceu-se uma Comissão Mista – que já se reuniu em duas sessões, em 2009 e 2011. A Semana Cultural do Benim na Bahia (2009) contribuiu para adensar as relações culturais entre os dois países.

Nesse sentido, alguns projetos de cooperação que envolvam o Brasil e o Benim são³⁰:

- 1) CSST com o Centro de Excelência contra a fome do PMA para SAN com particular atenção à alimentação escolar;

³⁰ Informações extraídas do site oficial da ABC: <http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa>

- 2) CSS bilateral de “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do Cotton-4 (Benim, Mali, Burkina Faso e Chade) ”;
- 3) CSS bilateral “Projeto Piloto em Doença Falciforme”³¹ – realizada com o MS visando fortalecer as atividades do governo relacionadas a triagem neonatal, diagnóstico laboratorial e tratamento da doença falciforme bem como hemoterapia;
- 4) CSS bilateral “Fortalecimento Institucional do Setor Portuário do Benim” – objetiva qualificar autoridades e comunidade portuária integrantes dos quadros de profissionais do Porto de Cotonou;
- 5) CSS bilateral: Fortalecimento Institucional da Educação Profissional e Tecnológica do Benin nas áreas de Agroecologia e Cooperativismo.

Desde 2005, e em todos os anos seguintes, os dois governos têm realizado missões, encontros, fóruns, sessões, seminários, entre outras ações. Desse modo, pode-se identificar uma relação contínua que perdura mais de dez anos, não havendo mais um grande intervalo de tempo entre essas ações. Ademais, os projetos de cooperação entre os dois países, tanto bilateralmente como trilateralmente, tem caracterizado os últimos anos de suas relações. Portanto, as ações entre o Brasil e o Benim se intensificaram durante o governo Lula e mantiveram-se durante o governo Dilma.

Acerca das relações comerciais entre os dois países (Tabela 3), houve um aumento relativo nas exportações brasileiras ao Benim de 2007 (U\$40,849,604.00) a 2008 (U\$131,802,766.00). A quantidade exportada não sofreu grandes alterações até 2016, quando houve uma queda e totalizou em U\$71,094,620.00. Em 2017, essa quantidade parece ter voltado aos patamares anteriores, pois o valor das exportações brasileiras ao Benim foi de U\$130,784,501.00.

Já no que tange às importações brasileiras pelo Benim, os valores oscilam consideravelmente de um ano para o outro, não sendo possível identificar um padrão para realizar comparações. Contudo, é possível visualizar uma quantidade muito maior de exportações do que de importações brasileiras no período de 2000 a 2017, considerando que as informações relativas às importações brasileiras do Benim nos anos de 2009 a 2011 não foram disponibilizadas no site do MRE. Também é possível associar o aumento tanto de exportações quanto de importações com a abertura de embaixadas nos dois países em 2005, bem como com

³¹ Para maiores informações: <http://portalms.saude.gov.br/assessoria-internacional/relacoes-bilaterais/benim>.

a visita ao Brasil do ministro Moujaïdou Soumanou, do Ministério da Indústria e do Comércio do Benim, em 2006.

Tabela 3: Exportações e Importações brasileiras (2000-2017)

EXPORTAÇÃO BRASILEIRA BENIM		IMPORTAÇÃO BRASILEIRA BENIM	
Ano/Mês	TOTAL US\$ FOB	Ano/Mês	TOTAL US\$ FOB
2000	\$ 2,979,824.00	2000	\$ 28,865,062.00
2001	\$ 9,331,417.00	2001	\$ 12,146,013.00
2002	\$ 8,720,265.00	2002	\$ 913,886.00
2003	\$ 13,548,176.00	2003	\$ 479,641.00
2004	\$ 18,883,364.00	2004	\$ 905,219.00
2005	\$ 32,008,121.00	2005	\$ 1,783.00
2006	\$ 37,011,501.00	2006	\$ 5,630,275.00
2007	\$ 40,849,604.00	2007	\$ 5,203,279.00
2008	\$ 131,802,766.00	2008	\$ 63,400.00
2009	\$ 141,003,542.00	-	-
2010	\$ 103,057,830.00	-	-
2011	\$ 139,007,441.00	-	-
2012	\$ 156,031,618.00	-	-
2013	\$ 164,452,103.00	2012	\$ 2,884,955.00
2014	\$ 119,610,912.00	2013	\$ 260,113.00
2015	\$ 109,898,815.00	2014	\$ 911,649.00
2016	\$ 71,094,620.00	2016	\$ 416.00
2017	\$ 130,784,501.00	2017	\$ 11,941.00

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (<http://www.mdic.gov.br/index.php/component/content/article?id=87>)

Compreendida a relação entre o Brasil e o Benim em diferentes aspectos, a próxima seção se concentrará na análise do estudo de caso da presente pesquisa.

4.3 A CSST ENTRE BRASIL, BENIM E PMA PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A fim de se estudar a CSST para difusão internacional do PNAE brasileiro para o Benim é importante entender as características deste último país bem como o contexto doméstico. A população beninense, neste ano de 2017, de acordo com a CIA ([2017]), se aproxima de 11 (nove) milhões de habitantes sendo predominantemente jovem: 42,65% tem entre 0 e 14 anos e 30,44% tem entre 25 e 54 anos. Quanto à educação, apenas 38,4% das pessoas acima de 15 anos no país sabem ler e escrever, dos quais 49,9% são mulheres e 27,3% são homens.

Já no que se refere à facilidade de acesso a saneamento, 35,6% da população urbana a possuem e apenas 7,3% da população rural, totalizando 19,7% da população no Benim com esse acesso. Isto é, 80,3% das pessoas não tem acesso a saneamento. Ademais, em 2013, mais de 7 milhões de pessoas não tinha acesso à energia elétrica no país. Em outros termos, apenas

29% dos habitantes tem acesso a tal energia, dos quais 57% estão na área urbana e 9% na área rural (CIA, [2017]).

Os dados de 2014 mostram que 18% das crianças abaixo de 5 (cinco) anos estavam abaixo do peso ideal. Além disso, 36,2% da população foram estimados como abaixo da linha da pobreza em 2011 (CIA, [2017]).

Outro fato importante é que a maioria dos habitantes é residente da área rural e sobrevive da agricultura de subsistência. Segundo dados do Banco Mundial de 2016³², 56% é população rural. Outros 69 países no mundo têm um percentual maior de população rural do que o Benim. O nível de subnutrição também é alto.

A situação da alimentação escolar no Benim era, segundo relatório sobre a situação da alimentação escolar no mundo do PMA (WFP, 2013), de uma cobertura estimada do PNAE à época igual a 18%. A cobertura é definida pela proporção de crianças estudantes beneficiadas. Isso quer dizer que apenas 18% das crianças que estudavam recebiam AE. Essa porcentagem se refere a 324 mil estudantes cuja AE era financiada pelo PMA e pelo governo.

Em 1975, a primeira cantina escolar foi construída no país pelo PMA. As cantinas governamentais apenas foram construídas a partir do ano 2000. De acordo com o governo nacional, até 2010, havia um contexto problemático marcado pela multiplicidade de atores que não permitia uma cobertura total, havendo problemas de coordenação: ausência de padronização e harmonização de procedimentos, mecanismo falho de monitoramento e avaliação, e falta de um quadro de consulta dos atores. Nesse ano, aconteceu o I Fórum Nacional sobre Alimentação Escolar (FNAE) no país. Desde então, foi criada a Diretoria de Alimentação Escolar pelo Decreto número 2012-538 de 17 de dezembro de 2012 e a demanda de CSST com o Centro foi feita pelo governo nacional em 2013. A partir do exposto acima, justifica-se em grande parte a necessidade de um PNAE que vise a posterior criação de uma rede de proteção social baseados no modelo brasileiro (BENIN, 2015b; 2015c; 2015d).

O apoio do Centro em conjunto com o governo brasileiro se iniciou, assim, em 2013, quando da demanda oficial do governo beninense, seguindo os princípios da PEB. Várias ações de comunicação e articulação foram realizadas até que se culminasse em uma missão de estudos no Brasil por parte de uma delegação beninense multisectorial e de alto nível, em companhia de técnicos. A missão foi realizada em abril de 2014 nos estados do Distrito Federal e da Bahia, especificamente nas cidades de Brasília, Salvador, Santo Amaro e Simões Filho, durante 10 (dez) dias. Ademais, ocorreu com a participação de outras duas delegações oficiais, do Togo e

³² Disponível em: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS>>. Acesso em: 15 jan. 2017

do Burundi, todas de língua oficial francesa, totalizando cerca de 30 delegados (ONU, 2014; WFP, 2015c).

Os três países vieram conjuntamente para conhecerem a experiência brasileira no que tange ao desenvolvimento, estruturação, financiamento, implementação e avaliação dos programas sociais, principalmente o PNAE. Foram realizados encontros com os governos federal, distrital, estaduais e municipais, bem como visitas de campo nas escolas, na propriedade de pequenos agricultores familiares, dentre outras. Ao final da missão de estudos, cada país elaborou um Plano de ações visando à implementação dos seus próprios programas/políticas de AE a partir do que consideraram interessante e passível de traduções para os seus respectivos países. O plano é, portanto, o documento que guiaria os atores envolvidos no processo de implementação do programa/política, principalmente o governo nacional (ONU, 2014; WFP, 2015c).

Os momentos conjuntos, durante as duas semanas em que essas delegações estiveram estudando o PNAE no Brasil, possibilitou compartilhamento também das experiências de cada um dos países presentes, que puderam discutir suas dificuldades, maneiras de superação, entre vários outros assuntos. O Centro serviu, dessa forma, como fórum para tais trocas entre países em desenvolvimento do Sul, assim como descrito em sua definição.

De posse dos conhecimentos compartilhados e do Plano de ações, os delegados idealmente retornariam aos seus países para disseminar a experiência da missão no Brasil, tanto com demais membros do governo quanto com a sociedade civil. Nesse sentido, o Plano de ações deveria ser revisto e aprovado pelos diversos atores no país.

O Plano de ações elaborado pelos delegados do Benim, por ser inspirado no PNAE brasileiro, tem como fundamento uma abordagem multisectorial que comprehende alimentação escolar, educação, nutrição, saúde, agricultura, higiene e saneamento. A sua adoção pelo governo se deu ainda no mesmo ano da missão de estudos - 2014. Mas, a validação junto à sociedade civil e ao setor privado somente ocorreu com a realização de um fórum nacional no ano seguinte - 2015 (WFP, 2016).

Após as missões de estudos, o Centro e o governo brasileiro continuam apoiando os governos nacionais, conforme demandas oficiais, na assistência técnica e política de diversas formas: elaboração de documentos, articulação, envio de consultor e/ou especialista, organização de atividades como fóruns, seminários, etc. No caso aqui analisado, após a missão de estudos no Brasil, o governo beninense solicitou ao Centro e ao governo brasileiro o envio de um/a consultor/a especialista nos programas brasileiros de SAN, principalmente o PNAE, para auxiliar com sua expertise nas ações previstas no Plano de ações para implementação do

PNAE do Benim. Por exemplo, na organização de consultas nacionais, do fórum nacional sobre alimentação escolar e na revisão/elaboração de documentos relacionados. Também foi solicitado/a um/a consultor/a nacional para trabalharem conjuntamente nesse processo de tradução do programa brasileiro para o programa beninense (WFP, 2015c, 2016).

Assim sendo, após a missão de estudos, no segundo trimestre de 2014, uma consultora internacional do Centro foi enviada ao país em dezembro do mesmo ano, enquanto um consultor nacional foi contratado com o suporte do PMA no Benim. Ainda em 2014, a Política Nacional de Alimentação Escolar do Benim foi desenvolvida com o apoio do Centro, no âmbito da CSST. Todavia, por questões particulares, a consultora internacional deixou o posto e outra consultora deu continuidade ao trabalho de suporte ao país (BENIN, 2015d; WFP, 2015c; 2016).

Dentre várias outras atividades de apoio ao governo nacional, essa consultora colaborou com a organização do II Fórum Nacional sobre Alimentação Escolar que objetivou a discussão e aprovação do Plano de ações (elaborado na missão de estudos no Brasil) junto ao setor privado e à sociedade civil. O tema do evento era: investir na alimentação escolar é promover o desenvolvimento durável no Benim (BENIN, 2015a; 2015f; LA NATION, 2015).

O fórum foi organizado pelo próprio governo nacional do Benim, especificamente pelo Ministério de Educação Infantil e Primária (da sigla em francês, MEPI), com o apoio dos escritórios do PMA: regional, no Brasil (Centro), no Benim, e do governo brasileiro. O evento ocorreu em novembro de 2015, na cidade de Cotonou, no Palácio do Congresso e contou com a participação de oficiais e técnicas/os dos governos brasileiro (nacional e distrital), togolês, senegalês, nigeriano, marfinês e do PMA: regional, no Brasil, Benim, Togo e Burundi, além de representantes da sociedade civil, de agricultoras/es familiares, de estudantes e professoras/es. De acordo com o site das Nações Unidas do Benim³³, o total de participantes foi superior a 200 pessoas (WFP, 2016).

Dentre outros fatores, a importância do fórum e da temática no país pode ser identificada pela presença do primeiro ministro, Lionel Zinsou, bem como da ministra da educação primária e infantil do Benim, Eléonore Ladikan Yayi, e demais técnicos e oficiais tanto do governo nacional beninense como dos outros 6 (seis) países do Sul. Nesse sentido, o fórum foi tanto nacional como internacional, servindo como espaço de troca de experiências entre os países em desenvolvimento do Sul da América Latina e da África. Uma vez que os países participantes também estavam buscando implementar seus PNAE baseados nos

³³ Disponível em: <http://bj.one.un.org/content/unct/benin/fr/home/medias/2015-11-16_PAM-Forum-National-Alimentation-Scolaire.html>. Acesso em: 01 mai. 2017.

conhecimentos e nas características do PNAE do Brasil, as discussões giraram em torno de tal experiência, caracterizando a circulação internacional desse programa (BENIN, 2015a; 2015b; 2015c; 2015d; 2015e; L-INTÉGRATION, 2015).

No que concerne às questões discutidas no referido fórum, pode-se citar as seguintes: financiamento governamental e privado para a alimentação escolar, a participação da comunidade civil, a necessidade de uma abordagem multissetorial e o aparato legal dos PAEs. Além disso, a publicidade do evento se deu nas ruas, nos jornais impressos e nas emissoras de televisão (BENIN, 2015a; 2015b; 2015c; 2015d; 2015e;).

Durante o evento, o governo beninense apresentou os dados referentes à alimentação escolar no país. Em 2015, havia quatro tipos de cantinas e diversos atores envolvidos, como PMA, governos e ONGs. No que se refere às escolas primárias públicas, apenas 29,9%, o que corresponde a 2350 escolas em um total de 7871 escolas, tinham AE. Todavia, apenas 28,4% dos alunos recebiam AE que variava de 80 a 200 dias em um ano. Isto é, além do índice baixo de crianças que tiveram acesso à AE nas escolas primárias públicas do país, as mesmas não tinham alimentação nas respectivas escolas todos os dias que tinham aulas, não havendo uma AE homogênea no país. No entanto, de 2010 a 2015, foram criadas cantinas em 2350 escolas financiadas por diferentes parceiros tanto técnicos como financeiros (BENIN, 2015b; 2015c; 2015d).

Após dois dias de discussões (16 e 17 de novembro), como resultado do II Fórum, viu-se a necessidade de universalização da alimentação escolar. No que tange ao Plano de ações, foi aprovado democraticamente pelos participantes no último dia do fórum, 18 de novembro. Adicionalmente, no mesmo dia, 5 (cinco) recomendações foram elaboradas e consentidas pelos presentes. São elas:

1. Criação de uma agência que seja autônoma para administrar o PNAE;
2. A implicação do governo, das comunidades e do setor privado no financiamento do PNAE;
3. A promoção de sinergia entre os diferentes setores e atores correlacionados;
4. A importância de conectar a alimentação escolar à agricultura familiar local;
5. A adoção de hortas escolares.

Ademais, o fórum serviu de oportunidade para discussão bem como definições ligadas à Política Nacional de Alimentação Escolar do Benim. Isso porque foi aprovada a abordagem

sustentável, durável e integrada da alimentação escolar a partir da conexão com a aquisição da produção local de alimentos (L-INTÉGRATION, 2015; WFP, 2016).

O I Fórum Nacional sobre Alimentação Escolar (FNAE) no país ocorreu em 2010, ou seja, antes de a CSST com o Centro ter se estabelecido. Onze recomendações resultaram das discussões. A tabela abaixo foi elaborada com os dados apresentados pelo próprio Ministério de Educação Infantil e Primária (MEPI) durante o II FNAE objetivando retratar as suas recomendações alinhadas aos resultados adquiridos até o II FNAE (BENIN, 2015d).

Quadro 3: Recomendações do I Fórum Nacional sobre Alimentação Escolar do Benim e seus desdobramentos até o II FNAE.

#	Recomendações I FNAE do Benim	Ações resultantes	Observações do MEPI
1	Incluir a AE como uma prioridade nacional.	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliação resumida da AE sobre a ótica de três ferramentas: SABER, DSCRP³⁴, PDDSE³⁵; - Aguardando a promulgação da incorporação da AE na Constituição nacional. 	Recomendação considerada totalmente realizada.
2	Definir uma Política Nacional de AE.	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboração e apresentação de comunicado ao Governo nacional; - Aprovação da Política nacional de AE pelo Conselho de Ministros por afirmativa oficial em 8 de outubro de 2014. 	Recomendação considerada totalmente realizada.
3	Criar uma estrutura nacional de AE com desmembramentos departamentais e locais.	<ul style="list-style-type: none"> - Transformação da Célula em AE em Diretoria de AE; - Adoção do Decreto nacional 2012-538 de 17 de dezembro de 2012 sobre a DAE. 	Recomendação considerada totalmente realizada.
4	Assegurar o monitoramento regular das atividades de AE.	<ul style="list-style-type: none"> - Organização de uma série de visitas de campo; - Elaboração de um dispositivo harmonizado; - Monitoramento periódico organizado anualmente; - Harmonização progressiva dos períodos fornecimento de AE. 	Recomendação considerada totalmente realizada.
5	Organizar uma articulação de defesa da AE para engajar parceiros financeiros.	<ul style="list-style-type: none"> - Vários encontros realizados; - Aumento do nível de negociações para apoio e financiamento de novas estratégias; - Organização do II FNAE. 	Recomendação considerada totalmente realizada.
6	Harmonizar os mecanismos de implementação dos programas de cantinas escolares no país.	<ul style="list-style-type: none"> - Consulta realizada; - Realização de diagnóstico dos modelos existentes e pesquisa 	Dificuldade em estabelecer a harmonização. As reflexões se mantêm.

³⁴ DSCRP – *Document de stratégie de réduction de la pauvreté* (Documento de Estratégia para a Redução da Pobreza).

³⁵ PDDSE – *Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education* (Plano Decenal de Desenvolvimento do Setor de Educação).

	sobre o processo de harmonização.		
7	Desburocratizar os processos de desembolsos financeiros.	- Defesa em favor da recomendação sendo realizada; - Comunicado do Conselho de Ministros; - Afirmativa do Conselho de Ministros disponível. - Realização de consultas e estudos; - Fornecimento de rações; - Fortalecimento de capacidades; - Apoio institucional (missão de estudos ao Brasil, Consultora, estudos temáticos); - Relatórios disponibilizados.	Dificuldade para modificar os princípios procedimentais que atendam ao funcionamento da AE de forma sustentável.
8	Fornecer suporte técnico e financeiro ao desenvolvimento da AE.		As quantidades e periodicidade variam conforme o tipo de cantina. Os recursos continuam insuficientes.
9	Engajar-se no processo de perenização das cantinas conectadas à gestão integrada da AE.	-	Recomendação conectada às recomendações número 1, 2 e 3.
10	Elaborar uma base de conhecimento sobre as melhores práticas em matérias de gestão de cantinas escolares.	-	Documento de formalização ainda não concluído.
11	Assegurar a avaliação da implementação da Política Nacional de AE.	-	A Política Nacional de AE existe, mas dependente de implementação. O Plano de ação está sendo elaborado para aprovação.

Fonte: elaboração própria a partir de dados apresentados pelo MEPI durante o II FNAE.

Por meio do exposto no quadro e considerando o II FNAE, depreende-se que, no que diz respeito às 11 (onze) recomendações do I FNAE, 5 (cinco) dessas tinham sido totalmente seguidas até a realização do II Fórum, cinco anos após a realização do primeiro Fórum. Quais sejam: incluir a alimentação escolar como uma prioridade nacional; definir uma Política Nacional de Alimentação Escolar; criar uma estrutura nacional de AE com desmembramentos departamentais e locais; acompanhar regularmente as atividades de AE e organizar a advocacia/defesa de modo a envolver os parceiros a fim de mobilizar recursos para a AE. Além disso, outras três recomendações estavam sendo implementadas pelo país. Quanto às 3 (três) últimas recomendações escritas no quadro acima, pode-se depreender que, após o II FNAE, a última delas avançou no sentido de que o Plano de ações para implementação da Política Nacional de AE foi aprovado pelo governo e validado conjuntamente com os diversos atores no país. Ademais, entende-se que o Plano de ações baseado na experiência integrada e sustentável brasileira de AE engloba a recomendação número 9 (L-INTÉGRATION, 2015).

Tratando sobre as recomendações do II FNAE, uma vez estudados os aspectos do PNAE brasileiro no capítulo anterior, é possível perceber a ligação entre as recomendações do

II FNAE e as características singulares de tal programa brasileiro a partir de 2013, com o início do suporte do Centro. Entende-se que todas essas recomendações estão presentes na experiência brasileira do PNAE, embora algumas delas possam não ter sido inspiradas nela.

Em relação à primeira recomendação, é possível perceber a inspiração no modelo brasileiro que tem o FNDE como a instituição responsável pelo PNAE. Quanto à segunda recomendação, também há ligações com tal modelo, por exemplo, no envolvimento da comunidade. No caso brasileiro, esse envolvimento ocorre de várias formas, dentre elas, o Conselho de AE (cuja função é o controle social do PNAE por meio do acompanhamento da aquisição dos produtos destinados à AE, a qualidade da alimentação oferecida e das condições sanitárias e de higiene dos alimentos seja na preparação, seja na distribuição, consumo, armazenamento e no momento em que são servidos, além do controle da execução financeira, etc.) e a Unidade Executora (sociedade civil dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, vinculada à escola, cuja função é representar a comunidade educativa, também chamada de Associação de Pais e Mestres). O mesmo ocorre com o terceiro ponto recomendável, pois o governo não é o único responsável pelo programa, envolvendo diversos atores de modo a dar sustentabilidade ao mesmo. Em referência à sustentabilidade, o quarto aspecto recomendado é destaque, além de ser a principal característica diferenciadora do PNAE no Brasil. Finalmente, sobre a última recomendação, hortas escolares também são características da experiência brasileira, mas não se pode afirmar que esta recomendação foi inspirada no modelo do Brasil, visto que a inclusão de hortas escolas já estava sendo discutida antes do início do suporte do Centro, como relatado em entrevista.

Dentre vários outros aspectos, o processo de DIPP, particularmente no que se refere ao PNAE brasileiro, fica claramente exposto nesse processo. A percepção parte tanto do ponto de vista das recomendações quanto do Plano de ações. Importante notar também que os demais governos africanos presentes: Togo, Níger, Côte d'Ivoire e Senegal, são igualmente beneficiados do suporte do Centro por meio de CSST com o governo brasileiro. Assim, a circulação de ideias, programas e políticas públicas brasileiras, particularmente o PNAE, foi também estabelecida no referido evento no Benim. Por outro lado, o governo brasileiro também pôde aprender com as experiências dos demais países.

No que concerne à universalização da alimentação escolar, o governo beninense, em conjunto com o escritório do PMA no país, iniciou um projeto piloto de alimentação escolar em 50 escolas de educação infantil após o referido fórum. Segundo o Centro, esse projeto tem como fim aprimorar a alimentação escolar nas escolas pilotos a partir da abordagem

multissetorial que conecta educação, produção local de alimentos, nutrição e higiene (WFP, 2017b).

Ainda no escopo desse projeto, foi realizada uma parceria com a ONG denominada *Femmes Actrices de Développement Communautaire* cujos frutos foram a formação de nove mediadoras e três supervisora que, por sua vez, mobilizaram cozinheiras, pais dos estudantes e as comunidades em si para as ações relativas à alimentação escolar. Houve, também, a sensibilização dos alunos em relação à higiene, à construção de cozinhas e refeitórios. Ademais, houve sensibilização em algumas dessas escolas no que tange às hortas escolares. No ano de 2016, após o II FNAE, também foi realizada uma missão técnica de apoio ao projeto por parte do Centro, mais especificamente em fevereiro (WFP, 2017b).

Em julho de 2017, o Ministério de Educação Primária e Infantil assinou com o PMA do Benim um acordo de parceria para implementação do PAE. O ministro Salimane Karimou informou que o programa engloba 1574 escolas, impactando em 351.109 estudantes. O início da alimentação escolar, no âmbito dessa ação, se daria juntamente com o começo do ano letivo 2017/2018, em setembro 2017. O investimento do governo nacional é de 7 bilhões (moeda local) para o referido ano letivo. Depreende-se, assim, que o governo nacional está investindo cada vez mais em PAE e que o processo de transição realizado nesse sentido do PMA para o governo nacional tem sido progressivo, parecendo mostrar resultados positivos (BENIN INTO INFO, 2017; OGP-PAM, 2017).

O Benim também está presente em várias outras ações multilaterais do Centro, como no maior fórum de alimentação escolar o mundo, o Fórum Global para Nutrição Infantil que ocorre anualmente sob a organização da *Global Child Nutrition Foundation* (GCNF) e do Centro. E, no II Seminário Regional do PMA sobre Alimentação Escolar com Compra Local de Alimentos – Como integrar sistemas, realizado em junho de 2016 na Etiópia, no qual foram discutidas as políticas e programas de AE nos países participantes bem como as estratégias continentais elaboradas pela União Africana, no que se refere à educação e AE, além de exercícios práticos, e compartilhamento de ferramentas e materiais relativos à temática em questão. O país também faz parte da Rede Africana de Alimentação Escolar (ONU, 2016a; 2016b; 2017^a; 2017b; WFP, 2017a).

No que tange aos interesses do Brasil nas cooperações trilaterais com o Centro, de modo geral, é possível identificar vários ganhos. O Documento estratégico da ABC (2016) elenca os benefícios da cooperação para o Brasil. Especificamente no âmbito abordado neste estudo, depreende-se que as cooperações trilaterais com o PMA na temática estudada têm os seguintes ganhos para o Brasil:

1. **Projeção internacional:** à medida que o Brasil diversifica suas ações no que tange às cooperações, a imagem do país se reflete positivamente de duas formas: i) os seus resultados são reconhecidos como de sucesso no cenário internacional e ii) o país é tido como parceiro confiável por outros países também em vias de desenvolvimento, no que se refere a temas de interesses compartilhados. A ABC entende que, uma vez estabelecidos fluxos de compartilhamento de conhecimento e boas práticas, nesta pesquisa, particularmente no que diz respeito à difusão de PAE, ocorre uma complementação de demais ações do país no âmbito exterior de modo a formar sinergias que reforçam esta projeção.

2. **Visibilidade às áreas de ponta:** as áreas nas quais o Brasil se destaca, AE ligada à compra da agricultura familiar, e toda a rede de proteção social envolvida no âmbito da Estratégia “Fome Zero”, de acordo com os resultados divulgados, fazem com que o país seja reconhecido no âmbito internacional nessas áreas.

3. **Capacitação e aprimoramento das políticas públicas:** o processo de difusão internacional das políticas abordadas aqui proporciona, por meio do contato com outras realidades socioeconômicas, uma ampliação dos conhecimentos de modo a resultar, nas palavras da ABC, “ganhos inequívocos às instituições nacionais nela envolvidas”. De posse desses conhecimentos adquiridos, as políticas públicas brasileiras são aprimoradas com base nas experiências vivenciadas com os países e OI cooperados.

4. **Legitimidade das políticas públicas no âmbito nacional:** as políticas difundidas internacionalmente adquirem legitimidade no âmbito doméstico a partir do momento em que existem demandas crescentes por parte de outros países em vias de desenvolvimento para conhecer os modelos brasileiros, que são considerados como bem-sucedidos. Essas ideias, programas e políticas têm, não apenas os seus resultados reconhecidos, mas também a validade das estratégias adotadas durante o seu processo de elaboração e implementação no plano doméstico.

5. **Interação com países desenvolvidos, organismos internacionais e regionais:** a cooperação em estudo apresenta esse benefício ao realizar difusão internacional de políticas públicas por meio do PMA, uma OI, e que tem parceiros financeiros como o Reino Unido, especificamente o DFID. Também, pelo fato de ocorrer com outros países em desenvolvimento nas regiões da América Latina e Caribe, África e Ásia. Este benefício se associa intimamente ao do aprimoramento de políticas

públicas, pois tais interações têm como fim o acesso e a internalização de conhecimentos e práticas que contribuam positivamente para o desenvolvimento nacional brasileiro.

6. **Ganhos estratégicos em foros internacionais:** ao realizar cooperações para difusão internacional do PNAE com países em via de desenvolvimento, o Brasil fortalece o papel de agente exportador de cooperação, o que, por sua vez, resulta num cenário favorável ao estabelecimento de alianças estratégicas em áreas cuja comunidade internacional apresenta particular interesse, como segurança alimentar, proteção social, direitos humanos, dentre outras. A própria CSS com o Centro realça em sua essência esses ganhos, pois, em sua definição, o Centro é um fórum global Sul-Sul para os países dos três continentes que engloba AACAS nas temáticas já mencionadas. Ademais, o Centro foi grande articulador da formação da Rede Africana de Alimentação Escolar, estabelecida em 2014 e que passou a contar com a União Africana (UA) em 2015. O Representante do Centro de Excelência também mencionou a criação de uma rede de alimentação escolar no continente asiático durante o evento de lançamento do Relatório de Avaliação de Impacto do Centro ocorrido em setembro de 2017. O Brasil, para além, contribuiu para atingir os ODM até 2015 e está buscando colaborar com os ODS, tanto no cenário interno como externo, ao difundir internacionalmente as ideias alvo deste estudo, coadjuvando para o alcance da Agenda 2030 (WFP, 2016, 2017a).

7. **Diversificação de parcerias:** apenas no âmbito do trabalho do PMA no Brasil, o modelo brasileiro de PNAE foi compartilhado com cerca de 75 países em desenvolvimento (WFP, 2017a). Essa diversificação das relações, no que se refere à CSS, somadas a outras atuações exteriores brasileiras, possibilita um adensamento da atuação brasileira nos espaços tanto regionais como extrarregionais. Ademais, a atuação do Brasil com PMA atrai o interesse de agências de países desenvolvidos, bem como de outros organismos internacionais, a exemplo o DFID e o Banco Mundial, no que se refere ao compartilhamento das experiências exitosas brasileiras além do interesse em estabelecer ações conjuntas visando vantagens comparativas mútuas. O DFID acordou e financiou projetos do Centro nas áreas de proteção social e de alimentação escolar. O Banco Mundial, por sua vez, procurou o Centro para organizar uma missão de estudos para uma delegação do Ministério da Agricultura do Haiti, que queria conhecer mais sobre o modelo brasileiro de PNAE ligado a compra da agricultura familiar. O Banco Mundial financiava o desenvolvimento das ações de agricultura familiar nesse país e procurou o Centro devido ao notório conhecimento na prática de difusão internacional

do tema. Esta missão de estudos no Brasil pela delegação haitiana ocorreu em fevereiro de 2015 (ONU, 2015a, 2015b; WFP, 2016, 2017b).

No que se refere à contribuição aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o Relatório de Avaliação de Impacto do Centro (WFP, 2017a) depreendeu que as ações desenvolvidas pelo Centro, bem como seus resultados, influenciam no alcance da Agenda 2030, particularmente na contribuição para os ODS: 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10 e 17:

Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares

Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável

Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades

Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos

Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas

Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos

Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles

Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável. (ONU e BRASIL, 2016, p.1)

Mais especificamente no que tange aos seguintes pontos dos ODS 2 e 17:

Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável

2.1 Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano

2.2 Até 2030, acabar com todas as formas de desnutrição, incluindo atingir, até 2025, as metas acordadas internacionalmente sobre nanismo e caquexia em crianças menores de cinco anos de idade, e atender às necessidades nutricionais dos adolescentes, mulheres grávidas e lactantes e pessoas idosas

2.3 Até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra, outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não agrícola

Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável

Capacitação

17.9 Reforçar o apoio internacional para a implementação eficaz e orientada da capacitação em países em desenvolvimento, a fim de apoiar os planos nacionais para implementar todos os objetivos de desenvolvimento sustentável, inclusive por meio da cooperação Norte-Sul, Sul-Sul e triangular

Questões sistêmicas

17.14 Aumentar a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável

As parcerias multissetoriais

17.16 Reforçar a parceria global para o desenvolvimento sustentável, complementada por parcerias multissetoriais que mobilizem e compartilhem conhecimento, expertise, tecnologia e recursos financeiros, para apoiar a realização dos objetivos do desenvolvimento sustentável em todos os países, particularmente nos países em desenvolvimento. (ONU e BRASIL, 2016, p. 2,3, 17, 18)

É possível dizer, assim, que a política externa brasileira tem contribuído para o alcance de tais objetivos bem como da Agenda 2030 ao realizar a parceria com o PMA para CSST e difundir internacionalmente as suas políticas e programas públicos.

Outras informações relevantes no que tange às cooperações realizadas com o Centro estão contidas nas consultas feitas com 66 pessoas, dentre representantes dos governos suportados e funcionários de escritórios do PMA. Todos os consultados (100%) concordaram que as ações realizadas pelo Centro relativas à capacitação são relevantes bem como respondem às necessidades específicas e de acordo com o particular contexto. Quanto à compra institucional de alimentos produzidos localmente para o fornecimento da AE, 71% afirmaram que houve um aumento após conhecerem a experiência brasileira. Ademais, 69% delas reconhecem o Centro como ator que contribuiu para aumentar a autonomia nacional no que se refere à concepção e à implementação de PAE (WFP, 2017a).

No entanto, alguns trabalhos destacaram a incoerência entre as atuações que visam o desenvolvimento sob o olhar da segurança alimentar e nutricional em CSS com os países africanos. A incoerência se deve em grande parte em relação a agricultura familiar e ao agronegócio. Segundo Muñoz e Carvalho (2016), a CSS apresenta tal característica e está recebendo críticas e perdendo sua credibilidade, pois incentiva práticas de expansão do agronegócio que resultam em muitas vezes na priorização dos interesses econômicos nas decisões, na dependência de importação de produtos alimentares, na expulsão de pequenos agricultores e das comunidades tradicionais de seus respectivos territórios, e etc.

Movimentos e organizações sociais, principalmente de camponeses, tem defendido o direito à soberania alimentar. Para além da soberania alimentar, essas instituições, nos países africanos, concentram suas demandas no desenvolvimento das práticas econômicas alternativas que apoiam a agricultura familiar sustentável. Assim, as autoras afirmam que, por meio da mobilização das experiências brasileiras, práticas diferentes de CSS poderiam ser mais coerentes com a garantia do direito à alimentação, menos sujeitas aos interesses do setor privado, e mais democráticas (MUÑOZ, CARVALHO, 2016).

Nesse sentido, as autoras ressaltam que seria essencial a existência de espaços deliberativos e participativos que incluíssem tais atores. Muñoz e Carvalho (2016, p.48) consideram que: "como consequência, a CSS brasileira não tem mecanismos de participação social que permitam estabelecer diálogos com esses atores, monitorar os efeitos das práticas, ou ainda avaliar os impactos".

No entanto, percebe-se pela exposição da abordagem metodológica do Centro bem como pelo estudo de caso que a CSST incluiu mecanismos de participação social quando da realização das consultas/fóruns nacionais com a presença e oportunidade de diálogo com as comunidades e a sociedade civil. Quanto ao monitoramento dos efeitos das práticas e a avaliação dos impactos, eles têm sido desenvolvidos também neste âmbito, por exemplo, como se viu, pela avaliação de impacto independente da Articulação Sul e da Move em relação às ações desenvolvidas pelo Centro (WFP, 2017a). Em relação à avaliação de impacto, a crítica também foi feita por Marcondes e Bruyn (2015).

Por meio da observação participante, a autora percebeu que o Centro dissemina a ideia do programa de alimentação escolar associada à compra da agricultura familiar, como no modelo brasileiro, sem promover diretamente os grandes produtores agropecuários do Brasil. As visitas de campo com as delegações estrangeiras ocorrem a pequenos agricultores, sem envolver os grandes produtores rurais.

No entanto, não seria um dado acurado afirmar que o agronegócio brasileiro não se beneficia do cenário propício, sendo estabelecido por meio das ações de cooperações brasileiras com o Centro, ou outras cooperações, para aumentar seu mercado consumidor nesses países. Todavia, os dados apresentados anteriormente referentes às relações comerciais entre o Brasil e o Benim (Tabela 3) não demonstram alterações de ganhos significativos para o Brasil que possam estar associados a esta CSST. A tradução do PNAE nos PVD talvez possa favorecer mais os grandes agricultores do território do que os brasileiros, mas essa avaliação não é objeto desta análise.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa dissertou sobre o fenômeno da difusão internacional do programa de alimentação escolar brasileiro por meio de CSST. Esse estudo ocorreu por meio da análise 1) da política externa do Brasil, 2) do Centro de Excelência contra a Fome do PMA, e 3) do estudo de caso da cooperação técnica entre o Brasil, o PMA, e o Benim, para implementação de PAE. O período abordado foi de 2011 a 2016, compreendendo os âmbitos doméstico e internacional.

Por meio da análise qualitativa associada à técnica de delineamento de processos e de estudo de caso, foram identificadas e apresentadas as ações ao longo do tempo e os eventos que foram determinantes para o processo de difusão do PNAE do Brasil em tal período. A análise da política externa se mostrou essencial para o entendimento do contexto, dos interesses brasileiros, bem como dos benefícios advindos da parceria com o PMA.

O estudo de caso, da CSST entre o Brasil, o Benim e o PMA, possibilitou espelhar aspectos pertinentes do *modus operandi* brasileiro nessa agenda bem como uma melhor compreensão dos atores envolvidos e seus interesses. Para mais, suas respectivas ações e desdobramentos envolvendo tal estudo colaboraram para a confirmação da hipótese defendida nesta dissertação.

Assim, a principal contribuição desta dissertação foi demonstrar o papel central do Brasil nesse processo a partir do estabelecimento de uma instituição vinculada à difusão do programa brasileiro no âmbito de uma organização internacional: o Centro de Excelência contra a Fome do PMA no Brasil. A institucionalização do Centro de Excelência, cujo nome sugere associação à excelência dos programas e políticas brasileiros por ele disseminados, teve sua característica delimitada neste estudo como *sui generis*. Isso se deve ao fato de que a sua criação, por intermédio da parceria firmada entre o Brasil e o PMA, em 2010, bem como o seu processo decisório e de financiamento, estão atrelados ao governo brasileiro (especificamente à ABC/MRE e ao FNDE), denotando relação com os interesses da política externa brasileira.

A ABC vê os projetos de CSST como complementares às ações bilaterais de política externa do país, contribuindo para os interesses brasileiros dessa política, conforme destacado em entrevistas realizadas com um trabalhador da Agência. A análise de PEB associada ao estudo de caso permitiu identificar 7 (sete) principais benefícios relacionados aos interesses políticos do país. Portanto, a parceria com o PMA para a DIPP, particularmente o PNAE, possibilitou (ABC, 2016; MILANI, 2017): 1) projeção internacional; 2) diversificação de parcerias; 3) ganhos estratégicos em foros internacionais; 4) interação com países desenvolvidos, organismos internacionais e regionais; 5) legitimidade das políticas públicas no

âmbito nacional; 6) capacitação e aprimoramento das políticas públicas; e 7) visibilidade às áreas de ponta.

Apesar de não ter ficado claramente estabelecida uma relação direta entre os interesses econômicos e comerciais dos diversos atores do Brasil e as CSST com o Centro para a DIPP brasileiras, não se pode ignorar que tais cooperações propiciem um cenário favorável para atendê-los. A diversificação dos parceiros, por exemplo, nos mais de 75 países com os quais o Centro já se relacionou para difundir as políticas públicas brasileira, pode ter proporcionado um aumento nas trocas comerciais, seja da agroindústria, seja de outros setores da economia brasileira.

Destacou-se, dentre os resultados da PEB associada à difusão internacional das políticas públicas brasileiras ligadas à segurança alimentar e nutricional, a escolha de José Graziano da Silva para o cargo de Diretor geral da FAO em 2012. Tal escolha ocorreu com apoio dos países em desenvolvimento. Acredita-se, para mais, que a PEB e a projeção brasileira no cenário internacional contribuíram para a eleição do brasileiro Roberto Azevêdo para o cargo de Diretor geral da OMC, em 2013. Ambos foram reeleitos: Graziano da Silva em 2015 e Roberto Azevêdo em 2017 (MILANI, 2017; RAMANZINI JÚNIOR; AYERBE, 2015; LIMA, 2014).

Da mesma forma, ressaltou-se que a difusão internacional do PNAE, e de outras políticas públicas associadas à estratégia “Fome Zero”, possivelmente inspirou não somente outros países do Sul a adotarem programas semelhantes, como também a formulação do “Desafio Fome Zero” pelo Secretário Geral da ONU. Um desafio lançado em âmbito internacional pelo Secretário Geral da ONU expõe positivamente o Brasil no cenário internacional no que tange à temática de combate à fome, colaborando para aumentar as demandas de cooperações na área. Consequentemente, o Brasil diversifica suas relações internacionais e afirma o seu papel externo na temática de combate à fome (MALUF; SANTARELLI; PRADO, 2014). Foi possível entender, assim, a importância da relação entre as políticas públicas domésticas e a política externa, i.e., entre o plano doméstico e o internacional, de modo a compreender a dimensão da agenda de CTB por meio da ABC.

Acerca da categorização do processo de difusão internacional do PNAE brasileiro, o mesmo pôde ser identificado por meio das seguintes categorias de difusão elaboradas por Porto de Oliveira (2013): “siga o líder” e “tradução”. Esses fenômenos de difusão foram especialmente verificados por intermédio do estudo de caso. Além disso, foram identificados processos de circulação de políticas públicas, programas e ideias entre os países.

Ademais, a dissertação contribuiu para a agenda de pesquisa de política externa brasileira conectada à DIPP, principalmente no que diz respeito à SAN e à alimentação escolar. Isto é, colaborou para os estudos que analisam mais especificamente os aspectos domésticos e a sua conexão com os fenômenos internacionais. Dessa forma, este trabalho diminuiu a lacuna existente na temática aqui estudada, particularmente no que se refere à ausência relativa à área de alimentação escolar.

Finalmente, considera-se que um fato de relativa importância para a circulação e difusão do PNAE brasileiro no cenário internacional é a recomendação feita pela UA em janeiro de 2016, após a realização de uma missão oficial de estudos no Brasil, organizada pelo Centro. O principal objetivo era o de conhecer o programa de alimentação escolar do país. A UA, atualmente composta de 54 Estados do continente, recomendou incluir na “Estratégia Continental de Educação para a África de 2016-2025” a abordagem da alimentação escolar conectada à compra local dos alimentos, ou seja, uma das abordagens chave da experiência brasileira (ONU, 2016a; 2016b; 2017a; 2017b).

Nota-se, assim, que, mesmo que as iniciativas e os interesses principais dessa DIPP do Brasil de combate à fome estejam associados ao governo de Lula da Silva, os governos seguintes continuaram investindo nesta parceria. Este fato pode ser devido aos ganhos advindos dessas relações exteriores bem como de contínuos ou novos interesses com os países da AAC, principalmente os africanos (por ser a região na qual o Centro tem maior atuação).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS³⁶

- ABC. Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral.** Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. 2^a ed. Brasília, 2005.
- _____. **Documento estratégico.** Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília, 2016.
- _____. **Manual de gestão da cooperação técnica Sul-Sul.** Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2013.
- _____. **Relatório Anual de Atividades:** 1989. Brasília, 1989.
- _____. **Relatório Anual de Atividades:** 2010. Brasília, 2010.
- ABREU, Fernando. A evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil. **Mural Internacional**, 4(2), jul-dez. 2013.
- AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, edição especial, 2010.
- BANCO MUNDIAL. **Población rural** (% de la población total). Disponível em: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS>>. Acesso em: 15 jan. 2017
- BENIN INTO INFO. **Cantines scolaires au Bénin:** Une réalité dès la rentrée 2017/2018. Disponível em: <<https://www.benintointo.info.com/cantines-scolaires-au-benin-une-realite-des-la-rentree-20172018/>>. Acesso em: 20 jul. 2017.
- BENIN. **Agenda.** 2e Forum National sur l-Alimentation Scolaire. Cotonou, Benin, 2015a.
- _____. **État des lieux de l'alimentation scolaire au Benin.** Présentation au 2e Forum National sur l-Alimentation Scolaire, le 16 novembre 2015. Ministère des Enseignements Maternel et Primaire. Cotonou, Benin, 2015b.
- _____. **Problèmes et défis de l'alimentation scolaire au Benin et dans la perspective de la Vision 2025.** Plan d'action de la PNAS. Présentation au 2e Forum National sur l-Alimentation Scolaire, le 16 novembre 2015. Ministère des Enseignements Maternel et Primaire . Cotonou, Benin, 2015c.
- _____. **Revue de l'alimentation scolaire au Benin :** Point de mise en oeuvre des recommandations issues du Forum National sur l'alimentation scolaire au Benin d'avril 2010. Présentation au 2e Forum National sur l-Alimentation Scolaire, le 19 novembre 2015. Ministère des Enseignements Maternel et Primaire. Cotonou, Benin, 2015d.
- _____. **Termes de Réferences.** 2e Forum National sur l-Alimentation Scolaire. Cotonou, Benin, 2015e.

³⁶ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT NBR 6023)

BORGES, Mayara Drummond; PINTO, Kleber Carlos Ribeiro. As negociações internacionais do Brasil em cooperação militar contemporâneas: o caso aeronáutico com a França. **Boletim Meridiano 47**, vol. 14, n. 136, mar.-abr. 2013 [p. 25 a 32].

BRASIL. 13 de maio de 1987 - Dia do Diplomata. Discurso do Presidente José Sarney. Biblioteca da Presidência da República. Brasília, 1987. Disponível em: <[@download/file/37.pdf](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1987/37.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2017.

_____. **Constituição Federal (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. **Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945.** Carta das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: 6 ago. 2016.

_____. **Decreto nº 9.110, de 27 de julho de 2017.** 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9110.htm#art2>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. **Fome cai 82% em 12 anos no Brasil, afirma ONU.** 2015. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/05/fome-cai-82-em-12-anos-no-Brasil-afirma-onu/>>. Acesso em: 11 mai. 2016.

_____. **Fome cai 82% no Brasil, destaca relatório da ONU.** 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/05/fome-cai-82-no-brasil-destaca-relatorio-da-onu>>. Acesso em: 5 mai. 2016.

CAE APROVA perdão de dívidas de países africanos. **Senado Federal.** Brasília, 13 set. 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/09/13/cae-aprova-perdao-de-divididas-de-paises-africanos>>. Acesso em: 02 jan. 2018.

CAISAN. Subsídios da CAISAN para a discussão sobre “cooperação internacional em segurança alimentar e nutricional”. In: **XII plenária do CONSEA.** CAISAN: Brasília, 02 dez. 2013.

CAMPOS MELLO, Patrícia. Brasil recua e reduz projetos de cooperação e doações para a África. **Folha de São Paulo.** São Paulo, 16 mar. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/03/1606466-brasil-recua-e-reduz-projetos-de-cooperacao-e-doacoes-para-a-africa.shtml>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

CERVO, A. Socializando o desenvolvimento: uma história da Cooperação Técnica Internacional do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Rio de Janeiro: ano 37, n.1, 1994.

CESARINO, Letícia. Brazil as an Emerging Donor in Africa’s Agricultural Sector: Comparing Two Projects. **Agrarian South: Journal of Political Economy** 4(3) 1–23. SAGE. 2015.

CLAY, Edward. **Forty Years of Multilateral Food Aid**: Responding to Changing Realities. Basingstoke and New York: Palgrave, 2001. 335pp.

CORNETET, J. M. C. A Política externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade. **Conjuntura Austral**, v. 5, n. 24, 2014.

FAO. **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil**: Um retrato multidimensional. Relatório 2014. 2014.

FGM. **Casa do Benin**. 2009. Disponível em:
http://www.culturafgm.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=5. Acesso em: 01 mai. 2017.

FNDE. **Programa de Alimentação Escolar**. [2017]. Disponível em:
<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>. Acesso em: 6 jun. 2017.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. “Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável” In **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. São Paulo: USP, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, Vol. 3, pp 299-366. 2000.

FRANCISCO, Wagner de Cerqueria e. **Benin**. Brasil Escola. [2017]. Disponível em <http://brasilescola.uol.com.br/geografia/benin.htm>. Acesso em: 02 nov. 2017.

GEORGE, A., BENNET, A. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

GIVAN, R.; ROBERTS, K.; SOULE, S. (ed.). The Diffusion of Social Movements: Actors, Mechanisms and Political Effects. **Cambridge University Press**. 2010. p. 140-162.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511761638>

GÜNTHER , Hartmut. Pesquisa Qualitativa Versus Pesquisa Quantitativa: Esta É a Questão?, **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, Vol. 22 n. 2, 2006.

IPEA; ABC. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional**: 2005-2009. Brasília, 2010.

_____. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional**: 2010. 124 p. Brasília, 2013.

_____. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional**: 2011-2013. Brasília, 2016.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Poder e interdependência. La política mundial en transición**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

LA NATION. **Deuxième forum national sur l'alimentation scolaire**: Attirer l'enfant vers l'école et l'y maintenir. 2015. Disponível em:
<https://www.lanationbenin.info/index.php/societe-2/education-3/151-education/9578->

deuxieme-forum-national-sur-l-alimentation-scolaire-attirer-l-enfant-vers-l-ecole-et-l-y-maintenir>. Acesso em: 01 mai. 2017.

LECHINI, Gladys. **O Brasil na África ou a África no Brasil**. Nueva Sociedad, especial em Português, 2008.

LEITE, Patricia S. **O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos**: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Fundação Alexandre Gusmão, Ministério das Relações Exteriores, Brasília: 2011.

LES NATIONS UNIES AU BÉNIN. **16-22 novembre 2015** : 2ème Forum National sur l'Alimentation Scolaire. 2015. Disponível em: <http://bj.one.un.org/content/unct/benin/fr/home/medias/2015-11-16_PAM-Forum-National-Alimentation-Scolaire.html>. Acesso em: 01 mai. 2017.

LESSA, Antônio C. Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003 – 2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol. 53, special edition, 2010.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, Vol. 82, nº 1, 2006.

LIMA, Thiago. Fome e Relações Internacionais: uma agenda oportuna para o Brasil. **Carta Internacional**. ABRI. Vol.9, n.1, jan-jun. 2014 (p.94-104). 2014.

LIMA, Thiago; BELMONT, Flávia; DIAS, Atos. Cooperação internacional, assistência alimentar e política externa brasileira. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, Vol. 4 (2), 2013.

L-INTÉGRATION. **Bénin / Education / 2ème Forum national sur l'Alimentation scolaire au Bénin** : Une école, une cantine pour une éducation durable, inclusive et de qualité.... 2015. Disponível em: <<http://www.l-integration.com/?p=10304>>. Acesso em: 01 fev. 2017.

LULA recebe prêmios da ONU e condena especulação e "miopia capitalista". **Portal G1**. [S.l.], 10 mai. 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL1591952-5602,00-LULA+RECEBE+PREMIOS+DA+ONU+E+CONDENA+ESPECULACAO+E+MIOPIA+CAPITALISTA.html>>. Acesso em: 06 abr. 2016.

MALUF, Renato; SANTARELLI, Mariana; PRADO, Veruska. **A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional**: determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional. CERESAN. Textos para Discussão, 3. 2014.

MAPA, Dhiego de Moura. **A África na política externa do governo Lula**: fortalecimento do diálogo Sul-Sul. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH. São Paulo, jul. 2011.

MARCONDES, Gabriela; BRUYN, Tom De. Brazil's South-South Cooperation in food security. Capacity building approaches of the Centre of Excellence against hunger. **Food Security**. The Science, Sociology and Economics of Food Production and Access to Food. Springer. 2015.

MAZZAROPPI, Eduardo. Evolução histórico-conceitual da Cooperação Técnica Internacional Brasileira em Saúde. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**, vol. 10, n. 3, p. 1-11, 2016.

MDS. **Apresentação da ministra Tereza Campello**. Diálogos Governo-Sociedade (6^a edição). 2014.

MENDONÇA JUNIOR, Wilson; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) e Lula da Silva (2003–2010). **Revista Brasileira de Política internacional**, 58(1), p.5-22, 2015.

<https://doi.org/10.1590/0034-7329201500101>

MILANI, Carlos R. S. ; ECHART, Enara ; DUARTE, R. S. ; KLEIN, Magno . **Atlas da Política Externa Brasileira**. 1. ed. Buenos Aires e Rio de Janeiro: CLACSO e EDUERJ, 2014. v. 1. 135p.

MILANI, Carlos R. S. **ABC 30 anos**: história e desafios futuros. 1^a edição - Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, 224 p.

_____. **Brésil, insertion internationale et politique étrangère : l'émergence d'un “global player”?**. Accomex, Paris (Câmara Internacional de Comércio, CCI), n. 110-11, p. 11-15, 2014 n.1, p.11-41, 2013.

_____. **Brazil's South-South Co-operation Strategies: From Foreign Policy to Public Policy**. South African Institute for International Affairs – SAIIA. Occasional paper n. 179. 2014.

_____. **South-South Cooperation and Foreign Policy Agendas**: a comparative framework. International Political Science Association (IPSA), XXII World Congress of Political Science, Madrid, 2012.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol. 52, nº 2. Brasília, 2009.

MRE. Cooperação Internacional. Cooperação bilateral recebida. **Balanço de Política Externa 2003-2010**, publicado em Itamaraty.gov . [2011] Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/listagem_view_ordem_pasta?b_start:int=150&-C=>>. Acesso em: 5 jan. 2016.

MORAES MOURA, Rafael. Perdão às dívidas de países africanos soma US\$717mi. **O Estado de S. Paulo**. Brasília, 21 jul. 2013. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,perdao-as-divididas-de-paises-africanos-soma-us-717-mi-imp-,1055694>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

MUÑOZ, Enara; CARVALHO, Tássia. A cooperação Sul-Sul brasileira com a África no campo da alimentação: uma política coerente com o desenvolvimento?. **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. 76, p. 33-52, jan./abr. 2016.

<https://doi.org/10.1590/S0103-49792016000100003>

OECD. Dispelling the Myths of Triangular Co-operation - Evidence from the 2015 OECD survey on triangular co-operation. 2016. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/OECD_Triangular_co-operation_survey_report_2016.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2017.

_____. International Meeting on Triangular Cooperation, Lisboa, 19 de maio de 2016. **Summary of Discussions.** 2016. Disponível em <<http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/international-meeting-2016.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

OGP-PAM. Une revolution dans le milieu des cantines scolaires au Benin. 2017. Disponível em: <<http://ogppam-benin.org/content/une-revolution-dans-le-milieu-des-cantines-scolaires-au-benin>>. Acesso em: 01 mai. 2017.

ONU. Alimentação escolar pode promover crescimento econômico da África, diz Centro da ONU. 2017a. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/alimentacao-escolar-pode-promover-crescimento-economico-da-africa-diz-centro-da-onu/>>. Acesso em: 27 set. 2017.

_____. **Centro da ONU prepara pesquisa sobre alimentação escolar em países africanos.** 2017b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/centro-da-onu-prepara-pesquisa-sobre-alimentacao-escolar-em-paises-africanos>>. Acesso em: 27 set. 2017.

_____. **Com apoio da ONU, delegação do Haiti realiza visita de estudo ao Brasil.** 2015a. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/com-apoio-da-onu-delegacao-do-haiti-realiza-visita-de-estudo-ao-brasil>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

_____. **Com apoio da ONU, Haiti busca no Brasil apoio para combate à fome.** 2015b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/haiti-busca-no-brasil-apoio-para-combate-a-fome>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

_____. **Declaração do Milênio.** Nova Iorque, 2000. Disponível em: <<http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

_____. **Déclaration universelle des droits de l'homme.** 1948.

_____. **Diretoria executiva do Programa Mundial de Nações Unidas (PMA) visita o Brasil.** 2010. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/diretora-executiva-do-programa-mundial-de-alimentos-das-nacoes-unidas-pma-visita-o-brasil>>. Acesso em: 09 ago. 2016.

_____. **Mais de 20 países da África endossam recomendações da ONU para melhorar alimentação escolar.** 2016a. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/mais-de-20-paises-da-africa-endossam-recomendacoes-da-onu-para-melhorar-alimentacao-escolar>>. Acesso em: 27 set. 2017.

_____. **ONU apresenta ao Itamaraty resultados positivos de parceria entre Brasil e África pelo fim da fome.** 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-apresenta-ao-itamaraty-resultados-positivos-de-parceria-entre-brasil-e-africa-pelo-fim-da-fome>>. Acesso em: 27 set. 2017.

_____. **Programa Mundial de Alimentos, União Africana e governos discutem alimentação escolar.** 2016b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/programa-mundial-de-alimentos-uniao-africana-e-governos-discutem-alimentacao-escolar-na-etiopia/>>. Acesso em: 01 mai. 2017.

ONU; BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** 2016. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODSportugues12fev2016.pdf>. Acesso em: 24 out. 2016.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados e Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol. 51, nº 2, Brasília, 2008.

PORTE DE OLIVEIRA, Osmany. **Embaixadores da participação:** A difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil. 2013. 292 f. Tese (Doutorado) - Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

PORTE DE OLIVEIRA, Osmany. FARIA, Carlos Aurélio P. de. **Policy transfer, diffusion, and circulation.** Research Traditions and the State of the Discipline in Brazil. Policy Transfer, diffusion and circulation dossier. Novos Estudos, vol.36.01, pp.13-32. São Paulo, 2017.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa:** a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento - CTPD - no período 1995-2005. Brasília: FUNAG, 2010.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; AYERBE, Luis Fernando. **Política externa brasileira, cooperação Sul-Sul e negociações internacionais.** 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIANA, Manuela Trindade. Países em desenvolvimento em uma ordem internacional em transformação: coalizões e soluções de disputas na OMC. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. 02, pp. 48-69. Brasília, 2012.

RIBEIRO, Cláudio de Oliveira. A política africana do governo Lula (2003 – 2006). **Tempo Social**, Vol. 21, nº 2, 2009.

SARAIWA, José Flávio Sombra (orgs). Fórum Brasil – África: política, cooperação e comércio. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol. 51, nº 1, 2008.

SARAIWA, José Flávio Sombra. A Política Exterior do Governo Lula: o desafio africano. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol. 45, nº 2, 2002.

_____. África e Brasil: o Fórum de Fortaleza e o relançamento da política africana do Brasil no governo Lula. In: COELHO, Pedro Motta Pinto; SARAIWA, José Flávio Sombra (Org.). Fórum Brasil-África: política, cooperação e comércio: **IBRI**. 2004.

_____. **O Lugar da África:** A Dimensão Atlântica da Política Exterior do Brasil. Brasília: Editora UnB, 1996.

SARAIWA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, nº 50 (2): p.42-59, 2007.

SIDANER, Emilie; BALABAN, Daniel; BURLANDY, Luciene. The Brazilian school feeding programme: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security. **Public Health Nutrition**: 16(6), 989-994, 2012.

SCHMITZ, Andrea. Conditionality in development aid policy. **SWP Research paper**. 2006.

SOARES, G. (1994). A Cooperação Técnica Internacional. In: Marcovitch, Jacques (org.). **Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994, p.165-218.

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. A diplomacia econômica brasileira no pós-guerra (1964-1990). In **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira 1930-1990: Diplomacia para o Desenvolvimento**, 1996.

_____. O Pragmatismo Responsável. In **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. São Paulo: USP, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, 2000, vol. 3, pp. 337-360.

UNITED NATIONS. **The World Investment Report 2012: towards a new generation of investment policies**. UNCTAD: New York and Geneva, 2012.

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a crise haitiana**: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática. Funag. 396 p. Brasília, 2007.

VIEITAS, Deborah; ABOIM, Isabel. África: oportunidades para empresas brasileiras. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 116, p. 20-33, jul-set. 2013. Disponível em: <http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/116_DV_IA.pdf>. Acesso em: 20 dezembro 2015.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, vol. 29, nº 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335.

WFP. **All about the World Food Programme**. 2015a.

_____. **Centre of Excellence Against Hunger: Impact Evaluation Report (2011-2016)**. Centre of Excellence Against Hunger. Brasilia, 2017a.

_____. **Hunger Map 2015**. Rome, 2015b.

_____. **La situation de l'alimentation scolaire dans le monde**. Roma, 2013a. Disponível em: <<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp268196.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2016.

_____. **Relatório Anual 2012.** Centro de Excelência contra a Fome. Brasília, 2013b. Disponível em: <<http://centrodeexcelencia.org.br/>>. Acesso em: 05 fev. 2016.

_____. **Relatório Anual 2013.** Centro de Excelência contra a Fome. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://centrodeexcelencia.org.br/>>. Acesso em: 05 fev. 2016.

_____. **Relatório Anual 2014.** Centro de Excelência contra a Fome. Brasília, 2015c. Disponível em: <<http://centrodeexcelencia.org.br/>>. Acesso em: 05 fev. 2016.

_____. **Relatório Anual 2015.** Centro de Excelência contra a Fome. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://centrodeexcelencia.org.br/>>. Acesso em: 05 set. 2016.

_____. **Relatório Anual 2016.** Centro de Excelência contra a Fome. Brasília, 2017b. Disponível em: <<http://centrodeexcelencia.org.br/>>. Acesso em: 11 set. 2017.

_____. **WFP Revised School Feeding Policy.** Rome, 2013c.

_____. **WFP School Feeding Policy.** Rome, 2009.

_____. **WFP Strategic Plan (2014-2017).** Executive Board Annual Session. Rome, 2013d.

WHITE, Lyal. Emerging powers in Africa: is Brazil any different?. **South African Journal of International Affairs**, v.20, n. 01, p.117-136, 2013.

<https://doi.org/10.1080/10220461.2013.781257>

Entrevistas

1. Um/a ex-funcionário/a do FNDE. **Entrevista concedida no dia 02 de agosto de 2016**, Brasília.
2. Dois/Duas funcionários/as do PMA no Brasil. **Entrevistas concedidas no dia 02 de agosto de 2016**, Brasília.
3. Um/a ex-funcionário/a do FNDE. **Entrevista concedida no dia 01 de agosto de 2016**, Brasília.
4. Um/a funcionário/a do PMA no Brasil. **Entrevista concedida no dia 01 de agosto de 2016**, Brasília.
5. Um/a funcionário/a da ABC/MRE. **Entrevista concedida no dia 05 de dezembro de 2017**, Brasília.
6. Um/a funcionário/a do PMA no Brasil. **Entrevista concedida no dia 16 de dezembro de 2017**, online.

APÊNDICE A - Perguntas utilizadas nas entrevistas³⁷

Assunto: Cooperação técnica para o desenvolvimento de programas de alimentação escolar no Benim com o Centro de Excelência contra a Fome do PMA.

Data: _____

Local: _____

Entrevistado(a): _____

Ocupação: _____

1. Em vários documentos públicos foi informado que a criação do Centro de Excelência contra a Fome foi oriunda de uma parceria entre o governo brasileiro e o PMA. Quando foram iniciadas as negociações? Quando foi implementado o Centro? Quando se iniciaram suas atividades?

2. Considerando essa parceria, qual o grau de autonomia do Centro, PMA e do governo brasileiro? Como as decisões são tomadas?

3. Inicialmente foram considerados 18 países denominados prioritários pelo Centro. Considerando que o Centro apenas atua com capacitação para o desenvolvimento em alimentação escolar, segurança alimentar, nutrição e proteção social, esses 18 países recebem alguma ajuda financeira? Qual seria a diferença dos outros países que não são prioritários, mas que recebem o suporte do Centro?

4. Os 18 países prioritários evoluíram para 23 países. Benin faz parte desses 23. Portanto, todas as atividades da CSST com esse país são financiadas pelo governo brasileiro? Se não, quais as outras fontes de recursos?

5. Quando se trata de uma cooperação, ambos os lados buscam compartilhar e alcançar interesses. No caso do Brasil, quais os seus interesses/objetivos nessa cooperação com

³⁷ As perguntas foram utilizadas e adaptadas de acordo com a/o entrevistada/o bem como com o fim desejado, havendo algumas adaptações ao decorrer das entrevistas. Assim sendo, o presente rol de perguntas é exemplificativo de modo que a autora não se restringiu a referido roteiro nem, tão pouco, utilizou todas as perguntas aqui escritas para todas/os as/os entrevistadas/os. As perguntas foram propositadamente mescladas para que não houvesse identificação dos/as entrevistados/as.

o PMA? O que o governo brasileiro vislumbra na cooperação com o Benim especificamente?

6. A partir dos relatórios anuais do Centro, depreende-se que existem algumas fases no processo de suporte a esses países: missão de estudos no Brasil, envio de consultor aos países para suporte ao governo nacional, elaboração de seminários, plano de ações, dentre outros. Como são estabelecidas essas atividades em cada país? Todo suporte deve respeitar os pilares? Fale um pouco mais sobre os pilares e como são estabelecidos/implementados nos países, abordando a experiência do Benin?
7. Quando o programa nacional de alimentação escolar é implementado no país, o Centro deixa de prestar suporte ao país? Quando se encerra esse vínculo?
8. Como se iniciou a parceria com o Benin?
9. Em quanto tempo foram se desenvolvendo as atividades dessa cooperação e quais os resultados alcançados?
10. Como você avalia o papel do governo brasileiro e do PMA na implementação do programa nacional de alimentação escolar neste país?
11. Você acredita que esta cooperação foi fundamental para o desenvolvimento deste programa neste país? Por quê?
12. Quais os resultados alcançados para o Benim?
13. Quais os resultados alcançados para o Brasil? Como o Brasil pode se beneficiar desta cooperação?
14. Como você avalia o papel da parceria entre o governo brasileiro e do PMA na implementação do programa nacional de alimentação escolar neste país?
15. Quais os desafios passados, presentes e previstos?

16. Como as partes pretendem enfrentá-los?
17. Quais os próximos passos desta CSST?
18. Você acredita que esta cooperação foi fundamental para o desenvolvimento deste programa neste país? Por quê?
19. Como você avalia a situação da AE no Benim e o seu desenvolvimento?
20. Você consegue visualizar claramente a influência do PNAE brasileiro no desenvolvimento e implementação do PNAE beninense? Em quais pontos?
21. Considerando a sua experiência neste trabalho bem como o seu contato com o governo beninense, poderia nos apontar os possíveis motivos para que o Benim quisesse se inspirar no modelo brasileiro?
22. Quais os resultados que você identifica como alcançados para o Benim?
23. O que o governo brasileiro vislumbra na cooperação com o Benim especificamente?
24. O que está previsto para a CSST com o Benim nos próximos anos?
25. Como você avalia o papel da parceria entre o governo brasileiro e do PMA, tanto Centro, como escritórios local e regional, no suporte ao desenvolvimento e à implementação do programa nacional de alimentação escolar neste país?
26. Considerando a difusão do PNAE brasileiro, você acredita que esta cooperação foi fundamental para o desenvolvimento deste programa neste país? Por quê?
27. Quando se trata de uma cooperação, ambos os lados buscam compartilhar e alcançar interesses. No caso do Brasil, quais os seus interesses/objetivos nessa cooperação com o PMA?
28. Sobre o planejamento da ABC no que se refere ao apoio prestado aos países demandantes na temática abrangida pela cooperação trilateral com o Centro, a ABC

tem este planejamento documentado? Há uma previsão de demandas, prazos e recursos para as atividades de suporte aos países? Qual a abrangência deste plano em termos temporais e geográficos?

29. Quais as fontes de recursos por parte do governo brasileiro no que tange à cooperação trilateral com o Centro?

APÊNDICE B – Modelo de autorização de divulgação das informações fornecidas durante as entrevistas

A U T O R I Z A Ç Ã O

Eu, (nome do entrevistado/a), abaixo assinado, autorizo Mayara Drummond Borges, portadora do cadastro de pessoa física número _____, estudante do curso de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, a utilizar as informações por mim prestadas em entrevista para fins de estudos, elaboração de artigos, dissertação e outros documentos relacionados bem como suas publicações para fins acadêmicos.

_____ (Cidade), _____ (Data)

(Nome do entrevistado/a),
CPF: _____