

TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS DE COMPRAS PÚBLICAS DA
AGRICULTURA FAMILIAR: A EXPERIÊNCIA DA COOPERAÇÃO BRASIL-FAO
NO HAITI

Autores: Marcos Aurélio Lopes Filho,
marcos.lopesfilho@fao.org, Universidade
de Brasília.

Eric Sabourin, eric.sabourin@cirad.br,
Universidade de Brasília.

Área temática 17. Política Internacional, Relaciones Internacionales, Política Exterior
e Integración Regional

Trabalho preparado para sua apresentação no 9º Congresso Latino americano de Ciência
Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política
(ALACIP).

Montevideú, 26 a 28 de julho de 2017

RESUMO

O trabalho propõe uma análise das modalidades de disseminação pelo Brasil de políticas para segurança alimentar e nutricional por meio de um estudo de caso comparativo de dois programas de compras locais no Haiti locais inspiradas nas experiências brasileiras ou que se beneficiaram da cooperação do Brasil. Nesse sentido, a partir do mapeamento dos processos (process-tracing) de disseminação, reinterpretação e adaptação nacional das referidas experiências brasileiras, espera-se apreender os elementos que contribuíram para a efetiva adequação das iniciativas à realidade haitiana, bem como testar a hipótese de hibridação entre modalidades de disseminação e internacionalização de políticas.

Introdução

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

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

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

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

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

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

A escolha do Haiti para este estudo de caso se justifica pela forte presença da cooperação brasileira no país, em particular nas áreas de SAN e agricultura familiar. Bem

como pela existência anterior de uma experiência nacional de compras públicas da agricultura familiar. Ademais, o Haiti oferece um caso de complexidade do contexto de insegurança alimentar e crise humanitária em que os projetos são desenvolvidos.

Vale ressaltar que, apesar de mais de 50% da população viver em áreas rurais, a produção agrícola do Haiti é responsável por apenas 40% a 45% das necessidades calóricas da população. A maior parte da oferta nacional de alimentos vem de importações e da assistência alimentar internacional (FAO, sem data).

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

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

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

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

1. A cooperação Brasil-Haiti em segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento rural

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

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

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

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

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

Contudo, entrevistas de campo¹ evidenciaram que a dimensão internacional foi parte integrante da Estratégia Fome Zero desde o seu início, seja no que tange à sua

¹ Entrevistas com funcionários do MRE; entrevistas com formuladores da Estratégia Fome Zero que atualmente integram quadros da FAO e do PMA

disseminação por meio da Cooperação Sul-Sul, seja por meio da disputa de narrativas no seio de instituições multilaterais como a FAO e o PMA; ou ainda pelo relançamento de uma agenda de integração regional pautada na luta contra a fome e a pobreza.

Segundo *Miguel*², ao longo dos anos o PAA e o PNAE confirmaram uma equação exitosa de fortalecimento da agricultura familiar e de promoção da segurança alimentar e nutricional dos estudantes, por meio da articulação entre oferta e demanda de alimentos. Por essa razão, o Governo brasileiro se dedicou à promoção dos modelos internacionalmente.

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

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

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

² *Miguel* é diplomata de carreira. Atuou na assessoria internacional do CONSEA em sua primeira versão, ainda durante o Governo Itamar Franco. Após a dissolução do Conselho, pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, licenciou-se de suas funções no Itamaraty para trabalhar assessorando a Secretaria de Agricultura de um governo estadual, durante uma gestão do PT. Já em 2003, após a eleição do Presidente Lula, *Miguel* retornou a Brasília para chefiar a área criada naquele mesmo ano, no MRE para brindar apoio às articulações internacionais da Estratégia Fome Zero. É digno de nota que, embora membro de uma classe de burocratas tradicionalmente isolada na administração pública brasileira, a trajetória de *Miguel* nos últimos 20 anos esteve particularmente relacionada à questão da segurança alimentar e nutricional, ao diálogo com movimentos sociais e a gestões do PT.

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

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

Coalizão de interesses 1 (C1)	Coalizão de interesses 2 (C2)	Coalizão de interesses 3 (C3)
<p><i>Pedro</i> (FAO) <i>Barbosa</i> (FAO) <i>Ariel</i> (PMA) <i>Isaías</i> (PMA) <i>Rita</i> (PMA) <i>Gabriel</i> (FAO) <i>Maísa</i> (FAO) <i>Simão</i> (FAO) <i>Calos</i> (FAO) <i>Manuel</i> (PMA)</p>	<p><i>Joana</i> (PMA) <i>Tom</i> (PMA) <i>André</i> (MARNDR) USAID Cooperação Canadense Cooperação Francesa <i>Maria</i> (MENFP)</p>	<p><i>João</i> (VETERIMED/ MARNDR/VETERIMED) <i>Sebastiao</i> (UFAPAL³) <i>Rosa</i> (VETERIMED/FENAPOWLA⁴) <i>José</i> (VETERIMED/FENAPOWLA) <i>Pablo</i> (MARNDR) <i>Gal</i> (BMDPP) <i>Aurélia</i> (PMA) <i>Clarice</i> (BND) <i>Helena</i> (BND) <i>Valdir</i> (BND)</p>

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

A figura a seguir (figura 3) apresenta, de maneira sintética e esquemática, a trajetória de alguns desses atores, agrupados em uma coalizão de interesses (C1) em três

³ Unidade de Facilitadora das Compras de Produtos Locais” (UFAPAL no acrônimo em francês)

⁴ Federação Nacional dos Produtores do Leite (FENAPOWLA no acrônimo em francês)

momentos (M1, M2, M3). Em linhas gerais, o sistema de crenças de C1 é constituído: I) pela defesa da agricultura familiar como modelo de produção agrícola; II) pela promoção de políticas de compras locais como vetor de desenvolvimento rural sustentável; III) pela responsabilidade primária do Estado na garantia da soberania alimentar e nutricional.

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

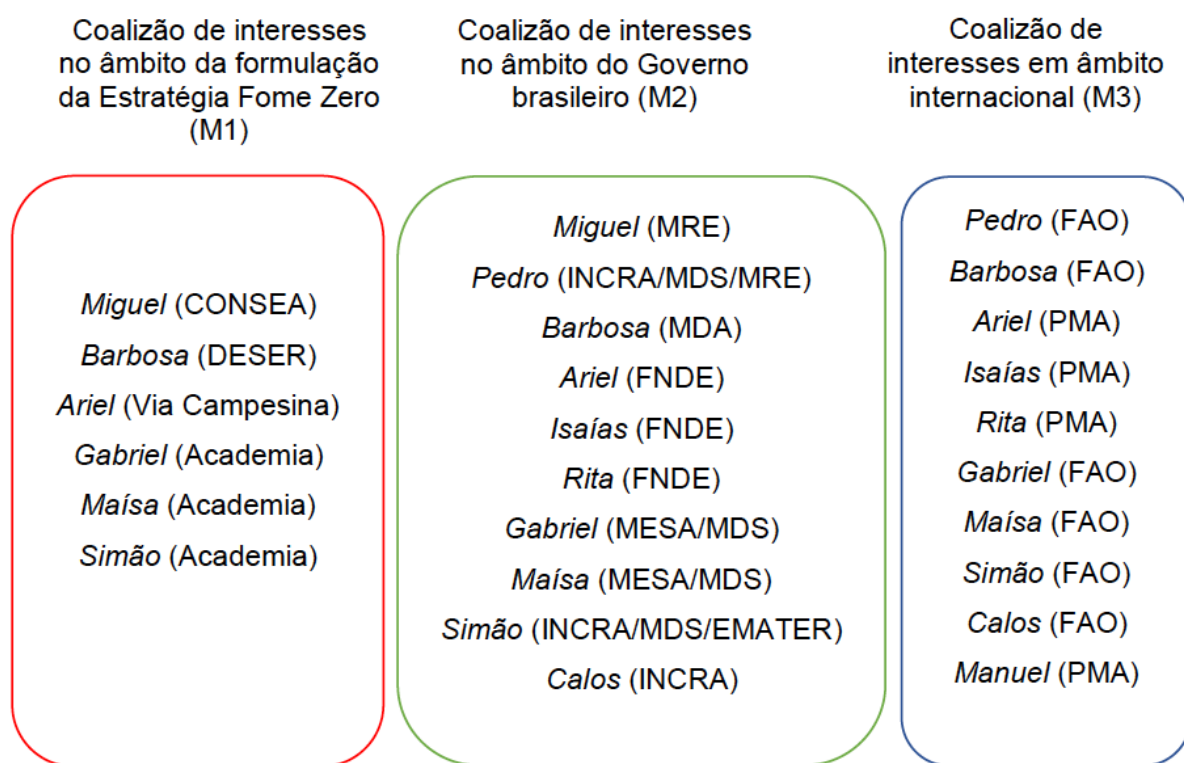


Figura 1 - Momentos da coalizão de interesses 1 (C1). Fonte: Elaboração própria

O primeiro acordo de cooperação em políticas sociais para erradicação da fome e da pobreza, envolvendo o Brasil e Haiti, foi firmado em 2007. *Ariel*⁵ relatou que o acordo foi elaborado e negociado pela CGFOME e firmado com a FAO e o PMA, envolvendo repasse de recursos às Agências para facilitar a troca de experiências entre alguns países, dentre eles o Haiti, em políticas públicas para erradicação da fome e da pobreza.

A escolha da FAO e do PMA como mediadores para um processo de Cooperação Sul-Sul se deve, em parte, ao duplo papel desempenhado pelas organizações internacionais como arena de validação dos instrumentos brasileiros e como vetor de disseminação desses instrumentos. Contudo, os casos estudados confirmam que o processo de transferência não ficou livre de conflitos. Relatos⁶ confirmaram que, durante as etapas de formulação e implementação das propostas, houve grande resistência interna nas Organizações internacionais com relação à ideia das compras locais.

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

*Barbosa*⁷ relatou ainda que os modelos do PAA e do PNAE foram duramente criticados pelo Fundo Internacional para Desenvolvimento da Agricultura (FIDA) e pelo Banco Mundial, durante os primeiros anos de implementação, sob a acusação de promover distorções no mercado de alimentos. Continua dizendo que o Brasil chegou a ser acionado na OMC por eventuais distorções que o programa poderia trazer ao comércio internacional de alimentos.

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

⁵ *Ariel* é nutricionista de formação. Atuou no assessoramento a projetos da Via Campesina no Brasil e na coordenação do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos Governos Lula. Atualmente é consultora do PMA para desenho de programas de alimentação escolar na América Latina, na África e na Ásia.

⁶ Entrevistas com funcionários do Governo brasileiro; entrevistas com funcionários da FAO e do PMA; entrevistas com ex-funcionários do MARNDR.

⁷ *Barbosa* atua no Escritório Regional da FAO para América Latina e Caribe. Atuou como responsável pelo Programa de Cooperação Brasil FAO, no âmbito do qual se insere um dos pilotos estudados, tem sua trajetória bastante ligada ao processo de formulação e implementação do PAA no Brasil. Foi um dos formuladores da Estratégia Fome Zero enquanto dirigente do Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (DESER) e, posteriormente na Secretaria de Agricultura Familiar do MDA, durante o Governo Lula.

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

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

Sobre essa questão, *Barbosa* acrescentou:

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

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

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

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

Ariel relata que a ideia de promover compras diretas da agricultura familiar no âmbito do PNAE surgiu ainda em 2003. *Ariel* conta ainda que, durante os anos em que trabalhou como nutricionista em projetos da Via Campesina (C1/M1), teve a oportunidade de participar de uma série de discussões sobre as dificuldades dos agricultores familiares em comercializar sua produção e que, estando à frente do PNAE (C1/M2), decidira envidar esforços para solucionar essa questão.

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

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

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

1. A disseminação do modelo brasileiro: o caso do “*Lèt Agogo*”

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

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

Em 2008 um diretor da VETERIMED, *João*⁸ foi nomeado Secretário de Estado de Produção Animal no MARNDR. Essa indicação foi um marco importante para o debate político sobre mercados institucionais e para o estreitamento do diálogo com o Brasil nessa matéria⁹.

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

Mais uma vez em linha com que propõe Evans (2009) sobre os agentes de transferência e seus sistemas de crenças políticas, a confluência dos interesses da VETERIMED e do MARNDR pôde ser facilmente percebida quando, em 2009, o Ministério lançou um Plano Trienal focado na melhoria da produção e de processamento de leite no Haiti, cujo objetivo era contribuir para a melhoria das condições de vida dos pequenos agricultores, e, ao mesmo tempo, proteger o meio ambiente. O programa visava recuperar uma grande parte do mercado interno de produtos lácteos, fortalecendo redes de pequenos empreendimentos de processamento de leite, oferecendo novas oportunidades de mercado mais estáveis e melhores remunerações para o leite produzido localmente. O programa também visava o aumento da produtividade e a contribuição para a estruturação social do setor pecuário, apoiando o reforço das organizações de agricultores e produtores de gado, com a promoção das alianças produtivas e comerciais entre as diferentes partes interessadas.

A exemplo do ocorrido no Brasil, será observado a seguir que o tema das compras locais esteve diretamente associado à trajetória de alguns indivíduos e à conformação de uma coalizão de interesses (C3) cujo sistema de crenças se pauta: I) pela defesa de

⁸ Egresso de uma família de tradição política no Haiti, *João* obteve sua formação acadêmica no exterior e retornou ao Haiti para atuar em uma ONG VETERIMED, enfocada em reestruturar a cadeia leiteira no Haiti. Atuou na Secretaria de Estado da Produção Animal no MARNDR durante os Governos de Rene Preval. Contrariando o costume político local, foi mantido no cargo mesmo após a chegada de Michel Martelly, em 2011, por pressão de alguns parceiros internacionais com quem havia estreitado as relações após o terremoto de 2010. Atualmente é Professor em uma Universidade privada em Porto Príncipe e retomou suas atividades junto a VETERIMED.

⁹ Entrevista com funcionários do MRE; entrevistas com funcionários e ex-funcionários do MARNDR; entrevistas com funcionários dos escritórios locais da FAO e do PMA; entrevistas com parlamentares haitianos.

investimentos para recuperação da produção agrícola nacional para o abastecimento do mercado interno; II) pela defesa das compras locais como estratégia de recuperação e fortalecimento da produção agrícola nacional.

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

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

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

O convite para que representantes de organismos internacionais, agências governamentais de cooperação internacional e organizações não-governamentais (ONG) internacionais fizessem parte do processo corrobora para uma “intencionalidade” (no sentido de EVANS, 2009) também por parte do Governo haitiano, na busca voluntária, em outros sistemas políticos, por soluções rápidas para uma necessidade sentida.

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

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

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

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

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

O quadro a seguir apresenta de forma não exaustiva a composição (ator/instituição) de C2 e C3. Nota-se que a Cooperação Francesa, a Cooperação Canadense e a USAID foram incluídas em C2 como instituições e não como indivíduos, porque os atores entrevistados responderam às questões em suas capacidades institucionais, e não com base em suas crenças pessoais.

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

Após o terremoto de 12 de janeiro de 2010, a comunidade internacional voltou a dedicar especial atenção aos esforços de reconstrução do Haiti. De acordo com as autoridades locais, mais de 200.000 pessoas morreram no desastre e cerca de 1 milhão tiveram suas casas e propriedades destruídas. O terremoto não poupou o centro econômico e administrativo do país, afetando duramente a infraestrutura de governo e os sistemas de produção, inclusive o setor agrícola, o que só aprofundou a crise de insegurança alimentar e nutricional que já assolava o país.

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

João relatou que na ocasião foi convidado por distintos Organismos Internacionais, especialmente a FAO e o PMA, para participar de foros internacionais e reuniões com doadores para discutir a recuperação do setor agrícola no Haiti. Segundo

ele, em um desses espaços, foram iniciadas as tratativas com o Governo brasileiro, por intermédio da CGFOME, para execução de um piloto de compras locais no país.

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

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

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

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

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

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

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

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

Havia uma exigência do doador de que as compras fossem feitas dos pequenos produtores de leite, para beneficiar as famílias mais pobres. Mas o PMA não

estava acostumado com essa modalidade e havia uma má vontade (sic) na burocracia da organização em permitir que isso fosse possível. (Informação verbal)

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

Como mencionado anteriormente, a resistência do PMA em engajar-se na promoção das compras locais no Haiti se justifica, em grande medida, pela influência de C2 nos mecanismos de tomada de decisão na agência, seja em nível nacional, seja em nível global¹⁰.

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

Além de a USAID ser um dos maiores doadores do Programa, historicamente o cargo máximo na agência é ocupado por nacional norte-americano que, por um acordo informal entre os maiores doadores, é indicado pelo Governo dos Estados Unidos¹¹.

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

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

Quando um país, entendido como agrícola, chega a importar quase 60% dos alimentos consumidos por sua população, é necessário se perguntar onde está o erro. Estas causas estão ali, diante de nossos olhos, como provado de forma muito eloquente por vários autores como Raoul Pec em 'Assistance Mortalle'; "Mascar-aide en Haiti", do antropólogo americano Timothy T. Schwartz; "Amis et prédateurs d'Haïti", do cientista político haitiano Cary Hector ou "O fracasso da ajuda Internacional no Haiti", do doutor em Relações Internacionais Ricardo Seitenfus. Com isto quero dizer que a desregulamentação de tarifas de importação e a ajuda alimentar internacional são definitivamente pílulas envenenadas administradas no Haiti. Eles só reforçam a sua dependência externa pela desintegração da produção nacional de alimentos¹². (Haiti, 2016)

¹⁰ Canadá e USAID (Estados Unidos) são dois dos maiores doadores do PNCS no Haiti (Haiti, 2016) e estiveram entre os 5 maiores doadores do PMA em nível global nos últimos 5 anos (WFP, 2017)

¹¹ Formalmente compete ao Secretário Geral da ONU e ao Diretor Geral da FAO nomear o Diretor Executivo do PMA (WFP, 2016b)

¹² Tradução do autor

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para além da arena institucional, o coordenador do "Projeto *Lèt Agogo* – FAO" (*Carlos*¹³) e o coordenador do "Projeto *Lèt Agogo* – PMA" (*Manuel*) faziam parte de uma mesma coalizão de interesses (C1). Essa aproximação foi fundamental para superar as rivalidades históricas entre as duas organizações e viabilizar a convergência das iniciativas.

¹³ *Carlos* é veterinário de formação com trajetória de larga experiência no assessoramento a assentamentos da Reforma Agrária, como servidor do INCRA do Rio Grande Sul, e no desenvolvimento de políticas públicas de apoio à agricultura familiar na Secretaria de Agricultura do Estado, durante a gestão de Olívio Dutra, do PT.

A falta de diálogo entre as organizações internacionais (FAO e PMA) dificulta muito uma incidência mais sistemática. A colaboração com PMA foi muito mais fluida enquanto o Manuel estava aqui porque de fato havia conversas e disposição de trabalhar em conjunto. Quando ele foi embora voltamos em parte à forma usual em que a disputa por recursos se sobrepõe aos objetivos que se espera alcançar¹⁴. (Informação verbal)

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

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

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

A assistência humanitária brasileira desenvolveu um novo paradigma de doação de alimentos baseado nesses princípios. Com essa finalidade, o país busca atuar com base em políticas públicas bem-sucedidas, como a Estratégia Fome Zero para promover a segurança alimentar e combater a fome. Como tal, tanto o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) quanto o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) podem servir como base para iniciativas internacionais similares.¹⁵ (FAO, s.d.)

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

A ausência de referências mais detalhadas da arquitetura e ao funcionamento do PAA e do PNAE que pudessem orientar os agentes de transferência no processo de

¹⁴ Entrevista com funcionário do escritório local da FAO

¹⁵ La coopération brésilienne a donc développé, selon les préceptes décrits ci-dessus, un nouveau paradigme d'aide alimentaire. Elle cherche en effet à agir sur la base des politiques efficaces (comme dans la Stratégie Faim Zéro) de promotion de la sécurité alimentaire et de lutte contre la faim. Le Programme d'Achat d'Aliments (PAA) ainsi que le Programme d'Alimentation Scolaire (PNAE) servent de base à ces activités internationales.

adaptação dos modelos em âmbito nacional¹⁶, corrobora o entendimento de que se tratou mais de um caso de “emulação” das ideias por trás do PAA e do PNAE, do que de fato um esforço de “cópia” dos modelos (DOLOWITZ e MARSH, 2000).

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

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

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

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

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

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

¹⁶ Funcionários do escritório local da FAO confirmam que as referências contidas na nota conceitual do projeto sobre o PAA e ao PNAE lhes fornecia uma visão dos princípios e das ideias que deveriam orientar sua atuação, mas não eram suficientemente detalhadas para que pudessem buscar a correta adaptação dos modelos ao contexto haitiano.

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

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

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

Ademais, o projeto teve os seguintes objetivos específicos:

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

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

Assim, como no caso do “*Lèt Agogo – PMA*”, o Governo brasileiro optou pelo arranjo em que a FAO se encarregava da execução direta do piloto sob a coordenação de um consultor brasileiro (*Carlos*). A exigência do Governo brasileiro de que o piloto fosse coordenado por um nacional brasileiro, cuja trajetória profissional estava associada à

implementação dos modelos no Brasil, transferiu para a FAO, não apenas o conhecimento técnico sobre o PAA e o PNAE, mas também o sistema de crenças de C1.

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

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

Confirmou que, antes de embarcar para o Haiti, manteve-se em reuniões com representantes da CGFOME, do MDA, da CONAB e da EMBRAPA, com quem teve oportunidade de discutir detalhes da proposta, uma vez que não havia sido envolvido na sua formulação. Como visto, tais instituições estiveram envolvidas não apenas no desenho e na implementação dos modelos brasileiros, mas também em sua estratégia de disseminação internacional, seja por meio da Cooperação Sul-Sul, seja por meio da disputa de narrativas em foros multilaterais.

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

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

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

Esse tipo de arranjo é de especial interesse para este trabalho por duas razões. Por um lado, oferece uma confirmação e uma explicação para a hipótese do “imbricamento”

de uma modalidade de disseminação “intergovernamental”, por meio da Cooperação Sul-Sul e da “circulação de normas” via organizações internacionais. Por outro, como será visto a seguir, fornece pistas interessantes para entender a “falência” do processo de transferência de políticas (DOLOWITZ e MARSH, 2000).

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

A transferência pelo Brasil dos modelos de compras públicas para a FAO ocorreu a partir de 3 eixos: I) maior protagonismo nos espaços de tomada de decisão; II) posicionamento de atores chaves de C1 e na estrutura organizacional da FAO; III) fomento a projetos pilotos de compras locais da agricultura familiar para demonstrar a viabilidade e a eficiência do modelo em distintos contextos.

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

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

assentamentos da reforma agrária e na CGFOME/MRE na articulação internacional do “Fome Zero”, também assumiu uma posição na sede da FAO, em Roma, na unidade responsável por estratégias de promoção de agricultores familiares a mercados.

O terceiro eixo tem a ver com o fomento a projetos pilotos de compras locais da agricultura familiar para demonstrar a viabilidade e a eficiência do modelo em distintos contextos. Como já mencionado antes, a estratégia de financiar organizações internacionais para implantar pilotos de compras locais no Haiti (e também em outros países na América Latina, na Ásia e na África) não objetivava apenas a transferência do modelo para os governos dos países receptores, mas também a transferência da metodologia para as próprias OIs que, a partir desses casos de sucesso, disseminariam o modelo brasileiro de forma autônoma.

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

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

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

No mesmo espírito, o MARNDR criou um comitê consultivo para discutir estratégias e políticas públicas para o fortalecimento do setor leiteiro no país, no âmbito

do qual a equipe técnica do projeto pôde compartilhar, dentre outras coisas, resultados do piloto de compras da produção local de leite para alimentação escolar no Haiti, bem como os dados sobre a exitosa experiência do PNAE no Brasil. Além do MARNDR e da FAO, também integraram o comitê a VETERIMED, a FENAPWOLA, Associação de Veterinários Sem Fronteiras, “*Konbit pou Aksyon Ranfòse Lakay*”, e “*Heifer Project International*”.

A criação e a composição desses colegiados são interessantes por duas razões: primeiro porque, no âmbito do CCP, travaram-se os conflitos de interesse entre C1, C2 e C3 mencionados no início dessa seção¹⁷. As diferenças entre os sistemas de crenças dos atores do Governo brasileiro engajados na disseminação do modelo, e dos atores do governo haitiano responsáveis pela sua recepção foram decisivas no processo de adaptação dos instrumentos para o contexto haitiano. Segundo, porque se for analisada a composição do CCP a partir da natureza institucional dos seus atores, será observado o imbricamento de distintas modalidades de disseminação internacional de políticas. O intercâmbio primário entre os representantes dos Governo do Brasil e do Haiti no âmbito do CCP atestam uma “modalidade intergovernamental de transferência de políticas” (EVANS, 2009).

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

Por outro lado, a presença de representantes da FAO e do PMA no Comitê, com a prerrogativa de incidir em um processo em âmbito local, a partir das posições institucionais das duas organizações internacionais em âmbito global, reforça o papel das OIs na circulação de normas acordadas internacionalmente¹⁸ (RISSE-KAPPEN, 1995; DOLOWITZ; MARSH, 2000).

¹⁷ Entrevistas com funcionários dos escritórios locais da FAO e do PMA; entrevistas com representantes do MARNDR no CCP; entrevistas com representantes da VETERIMED e da FENAPWOLA.

¹⁸ Entende-se que, para além dos seus próprios sistemas de crenças, atuação de representantes da FAO e do PMA nesses espaços refletem documentos técnicos, informes e recomendações políticas negociadas e aprovadas por ambas as organizações internacionais em âmbito global.

Nós participamos em diversas conferências e reuniões internacionais em que a experiência brasileira foi apresentada e debatida. Também tive a oportunidade de conhecer o Centro de Excelência (do PMA) contra a Fome e visitar a “Empresa Nacional de Compras Públicas (sic)”¹⁹. (Informação verbal)

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

A ideia de organizar o trabalho (da VETERIMED) dessa maneira veio do Brasil. Nós sabíamos que o Brasil tinha excelentes resultados com um modelo que não tratava projetos isoladamente, mas articulava ações de apoio à produção e à compra do alimento (...) então nós fomos atrás (na internet) de informações para entender esse modelo²⁰. (Informação verbal)

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

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

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

¹⁹ Entrevista com representante do MARNDR no CCP.

²⁰ Entrevista com representante da VETERIMED e FENAPOWLA.

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

A maioria dos entrevistados²¹ que não estava diretamente engajada na formulação da proposta do “Lèt Agogo – FAO” não fez menção ao terceiro objetivo do piloto, que era o de consolidar o PNCS como mercado para produção local de leite.

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

O documento de projeto era bastante flexível e isso favoreceu ajustes na execução do projeto para atender as demandas dos atores nacionais. O componente de apoio à produção foi sem dúvidas o mais desejado e absolvido pelo MARNDR e como havia pouco acompanhamento pelo Brasil, isso acabou orientando as ações do projeto²². (Informação verbal)

Os depoimentos evidenciam os limites da confluência entre os sistemas de crenças de C1 e C3. Ainda que em um primeiro momento as coalizões se puseram de acordo quanto à transferência dos modelos brasileiros, a prioridade do Governo haitiano e das organizações de produtores (C3) estava no fomento à produção e não no papel do Estado como garantidor de um mercado aos agricultores familiares.

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

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

²¹ Funcionários do escritório local da FAO; funcionários do MARNDR; funcionários da VETERIMED e da FENAPOWLA.

²² Entrevista com funcionário do escritório local da FAO.

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

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

Contudo, foi consensual entre os entrevistados que a organização produtiva permitiu aos agricultores e às microleiterias, a ampliação de seu acesso aos mercados, principalmente ao PNCS, por meio do componente gerenciado pelo PMA.

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

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

Considerações finais

Ao longo dos anos, o PAA e o PNAE confirmaram uma equação exitosa de fortalecimento da agricultura familiar e de promoção da segurança alimentar e nutricional dos estudantes, através da articulação entre oferta e demanda de alimentos e, por essa razão, o Governo brasileiro se dedicou à promoção desses modelos em nível internacional.

Na esteira desse processo, o Brasil se engajou em uma agenda de disseminação dos modelos do PAA e do PNAE, por meio da Cooperação Sul-Sul, entre outros países, com o Haiti. A convergência (ainda que parcial) no sistema de crenças das elites políticas

brasileiras e haitianas (C1 e C3) foi chave para viabilizar a formulação e a implementação do projeto “*Lèt Agogo*”, e do “Projeto de Nippes”.

Os projetos podem ser entendidos primeiramente como o fruto de diversos processos intergovernamentais de transferência de políticas mediados por organizações interacionais.

Contudo, a FAO e o PMA destacam-se, de modo geral, pela sua atuação em matéria de circulação de “normas internacionais” que configuram, entre outros efeitos, um contexto internacional e nacional favorável para a disseminação nos países como Haiti, dos instrumentos brasileiros.

A mudança na cultura institucional nos organismos internacionais foi determinante para que atuassem, ainda que parcialmente, como mediadores dos modelos brasileiros de políticas de SAN e por moldar a arena política nacional, a partir das arenas internacionais (MEYER et al, 1997).

A referida mudança nas duas agências onusianas não pode ser analisada em separado do processo mais amplo, liderado pelo Presidente Lula, de internacionalização das políticas sociais e de SAN Brasileiras, que envolveu também a incidência na formação da agenda de mecanismos de integração regional como a CELAC.

Nesse contexto, como parte da dimensão internacional da Estratégia do Fome Zero, houve um esforço deliberado do Governo brasileiro em posicionar a luta contra a fome e a pobreza no centro da agenda da CELAC, principalmente por meio da Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome, da promoção de uma reunião ministerial sobre agricultura familiar, no âmbito da CELAC, e da adoção do PLANSAN CELAC.

A análise dos processos de adaptação em âmbito nacional dos modelos e da institucionalização das compras locais no Haiti evidenciaram a existência de coalizões de interesse no âmbito da FAO, do PMA e do Governo haitiano, que foram determinantes para que a transferência fosse incompleta, desinformada e inapropriada.

Ao confirmar a hipótese do imbricamento das modalidades de difusão de modelos brasileiros de políticas de compras públicas no Haiti, esta pesquisa não ensejou encerrar nenhum debate sobre dimensões analíticas dos processos de transferência de políticas públicas, nem muito menos sobre a efetividade desses processos para formular soluções em âmbito nacional. Pelo contrário, ao demonstrar as particularidades do modelo de cooperação brasileira, dita Sul-Sul ou horizontal, e o imbricamento de distintos processos nacionais, regionais e globais, espera-se que os resultados aqui apresentados possam, em

alguma medida, contribuir para a construção de perspectivas epistêmicas do “Sul” sobre os processos de transferência de políticas.

De forma similar os estudos também evidenciaram que a trajetória pessoal de alguns atores está diretamente ligada ao desempenho paralelo ou imbricado entre as três modalidades de disseminação dos programas de compras locais. Embora as “abordagens centradas em processo” (EVANS, 2009) dediquem especial atenção às relações entre atores no processo de transferência de políticas públicas, ficou evidente o papel dos ex-funcionários do Governo brasileiro que estiveram envolvidos no desenho e na implementação do PAA e PNAE que, posteriormente, assumiram funções estratégicas em Organismos Internacionais, notadamente a FAO e o PMA, para a difusão do tema dentro dessas organizações. Logo, esses indivíduos agiram voluntária ou involuntariamente como agentes de “polinização” das compras públicas, contribuindo, inclusive, para formação de comunidades epistêmicas (EVANS, 2009), com forte influência em processos de tomada de decisão, dentro e fora dessas instituições.

De fato, o impacto desses agentes de polinização mostra a eficiência do arranjo adotado pelo Governo brasileiro com a opção de trabalhar em parceria com a FAO e o PMA, a fim de ampliar a capacidade de disseminação das compras públicas da agricultura familiar. Contudo, os dois casos estudados evidenciaram que, se tal arranjo estivesse associado a um maior engajamento das instituições brasileiras responsáveis pela implementação do PAA e do PNAE, inclusive das organizações da sociedade civil, a interpretação em âmbito nacional no país receptor teria sido mais eficiente e melhor sucedida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome. **Relatórios internos**. Brasília, sem data. Acesso reservado.

BONNAL, P. ET AL. **La production des politiques et compromis institutionnels autour du développement durable**. Rapport Du Projet Propocid, Anr-06-Add-016, Paris, 2010.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Subsídios da CAISAN para a discussão sobre “Cooperação Internacional em Segurança Alimentar e Nutricional”** in XIII Plenária do CONSEA. Brasília, 02 de dezembro de 2013.

_____. **Declaración Ministerial de la CELAC sobre Agricultura Familiar.** Brasília, 11 de novembro de 2014. Disponível em: <http://www.familyfarmingcampaign.net/archivos/documentos/declaracion_reunion_ministerial_af_celac_con_marco_funcionamiento_y_plan.pdf>. Acessado em 10 de dezembro de 2016.

_____. **Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025.** Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4493s.pdf>>. Acessado em 10 de dezembro de 2016.

DABÈNE, O. **The Politics of Regional Integration in Latin America: theoretical and comparative explorations**, New York, Palgrave Macmillan, 2009.

DELLA PORTA, D.; KRIESI, H. **Social Movement in a Globalizing World: an Introduction.** In Della Porta, D; Kriesi, H; Rucht, D. Social Movement In A Globalizing World. Macmillan Press Ltd, Londres, 1999.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. **Learning From Abroad: The Role Of Policy Transfer In Contemporary Policy-Making.** Governance - an International Journal of Policy Administration and Institutions, V.13, P. 5-24. 2000.

EVANS, M. **Policy Transfer in Critical Perspective.** Policy Studies, V. 30, P. 243-68. 2009.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo (SOF), 2010.** Disponível em : <http://www.fao.org/publications/>. Acessado em 10 de dezembro de 2016.

_____. **Appui à la filiere lait et amélioration de la Sécurité Alimentaire des ménage – Rapport Final.** Porto Príncipe, sem data. Acesso Reservado.

_____. **Appui à la filiere lait et amélioration de la Sécurité Alimentaire des ménage - Project Document** Sem Data. Porto Príncipe, sem data. Acesso Reservado.

GRISA, C.; PORTO, S. **Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural.** Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil / Organizadores Catia Grisa [e] Sergio Schneider. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015

HAITI. **Programme National de Cantines Scolaires.** Document d'Identification de Projet. Porto-Principe, 1997.

_____. **Politique et Strategie Nationales d'Alimentation Scolaire (PSNAS).** 2016. Disponível em: <<http://menfp.gouv.ht/doc-alimentation-scolaire.html>>. Acessado em 10 de setembro de 2016.

_____. **Document de Stratégie Nationale d'Achats de Produits Locaux en Haïti.** Porto-Principe, sem data. Acesso pessoal.

HOWLET, M.; PERL, A.; RAMESH, M. Formulação de Políticas: instrumentos e design. In: _____. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora.** 3ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, cap. 5, pp. 123-155.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO IPEA/ABC. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009.** Brasília, IPEA/ABC, P. 78 2010.

MALUF, R. S.; SANTARELLI, M.; PRADO, V. (2014B). **A Cooperação Brasileira em Segurança Alimentar e Nutricional: Determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional.** R. Janeiro, CERESAN/UFRRJ, 43 P. (Texto para discussão N. 3). Disponível em: <<http://ufrj.br/cpda/ceresan>>. Acessado em 10 de dezembro de 2015.

MARTINS, R.; SILVA, C. 2011. **Políticas sociais e Participação Social: a constituição de uma esfera pública regional no MERCOSUL.** Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/pdfs/boletim_internacional/110228_boletim_internacional05_cap7.pdf>. Acessado em 10 de dezembro de 2016.

MEYER, J. W. FRANCK, D.J., HIRONAKA, A., SCHOFER, E., TUMA, N.B., **The structuring of a World Environmental Regime, 1870-1990,** International Organization, V. 51, N. 4, P. 623-651. 1997.

MILHORANCE de CASTRO, C. **Le rôle du Sud dans la fabrique du développement: l'internationalisation des instruments des politiques publiques brésiliennes pour le secteur rural le cas du Mozambique et des arènes multilatérales.** Université Paris Saclay et Université de Brasília. Sceaux, le 29 Juin 2016

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução do Conselho de Segurança 2243,** 2015. Disponível em: <<http://www.un.org/press/en/2015/sc12078.doc.htm>>. Acessado em 11 de março de 2016.

PASQUIER, R; WEISBEIN, J. **l'Europe au microscope du local. Manifeste pour une Sociologie Politique de l'Intégration Communautaire.** Politique Européenne, N. 12, P. 5-21. 2004.

RISSE-KAPPEN, T. **Bringing Transnational Relations Back** in. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions, Cambridge University Press, 1995.

RONDÓ, M; LOPES, M. **Política Externa e Democracia : a construção de novos paradigmas em Segurança Alimentar e Nutricional**. São Paulo : Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil, dezembro de 2016.

SABATIER, P. A. & JENKINS-SMITH, H. C., (ed.). **Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach**. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press. 1993.

WORLD FOOD PROGRAM. **Home-grown School Feeding: a framework to link school feeding with local agricultural production**. Rome, sem data, p. 9

_____. **Home-grown school meals pilot project for the Municipality of Petite Rivière de Nippes**. Project Document. Haiti, sem data.