

COMPRAS LOCAIS COMO VETOR DE DESENVOLVIMENTO RURAL: A
EXPERIÊNCIA DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA 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).

Montevideu, 26 a 28 de julho de 2017

RESUMO

O presente 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, com vistas à caracterização da influência direta ou indireta das políticas públicas brasileiras de compras institucionais da agricultura familiar. 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 a sua incidência no desenvolvimento rural no país. 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 do segundo mandato do Presidente Lula, em particular junto à Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), quando a cooperação brasileira desenvolveu um novo paradigma de assistência alimentar. Nesse contexto, insere-se projeto de fortalecimento de micro leiterias Lèt Agogo (Leite em Abundância), no Haiti, bem como projeto piloto de compras locais para a alimentação escolar no Município de Petite Rivière de Nippes.

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 US\$ 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 laticínios *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 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

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

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.

políticas de um processo de convergência política, por forças macroeconômicas harmonizastes.

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

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)

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

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

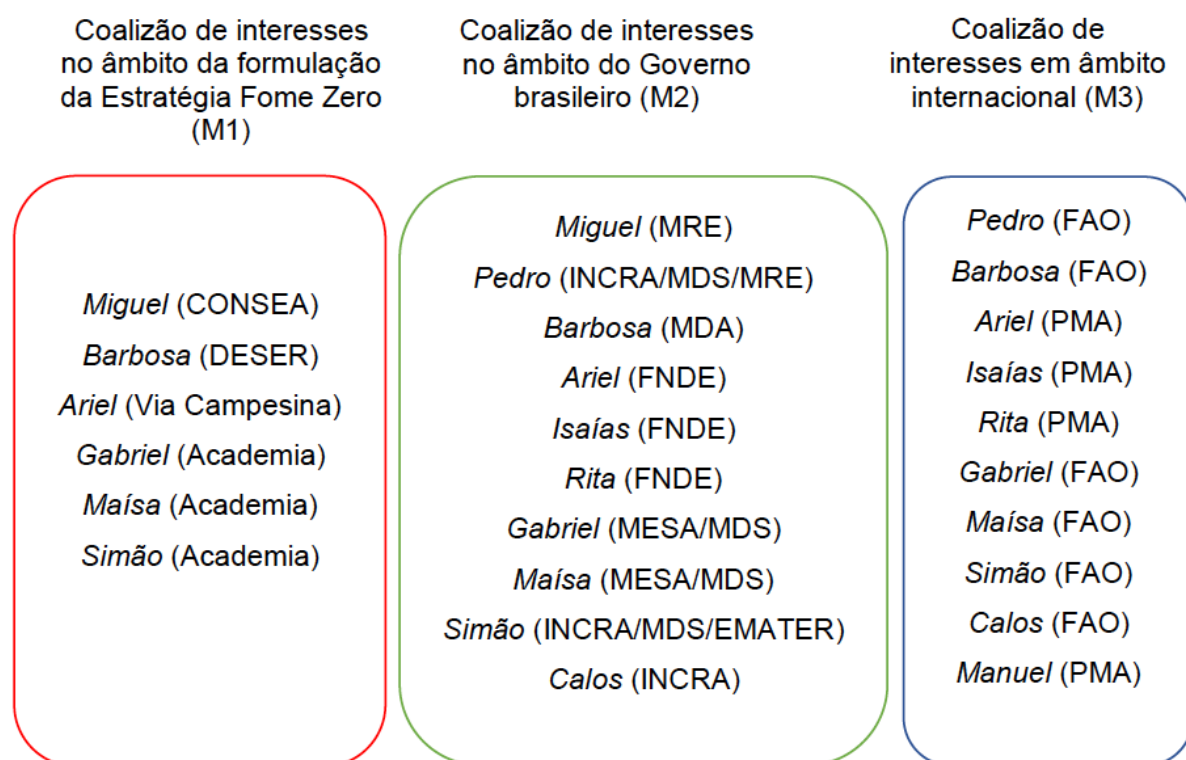


Figura 1 - Momentos da coalizão de interesses 1 (C1). Fonte: Elaboração própria

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.

2. A reinterpretação do modelo em âmbito nacional: reflexões sobre o processo de institucionalização das compras locais no Haiti.

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

De acordo com Howlet et al, (2013) a formulação de uma política pública é uma das etapas de um longo processo onde são incluídas também a formação da agenda, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação da política pública.

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

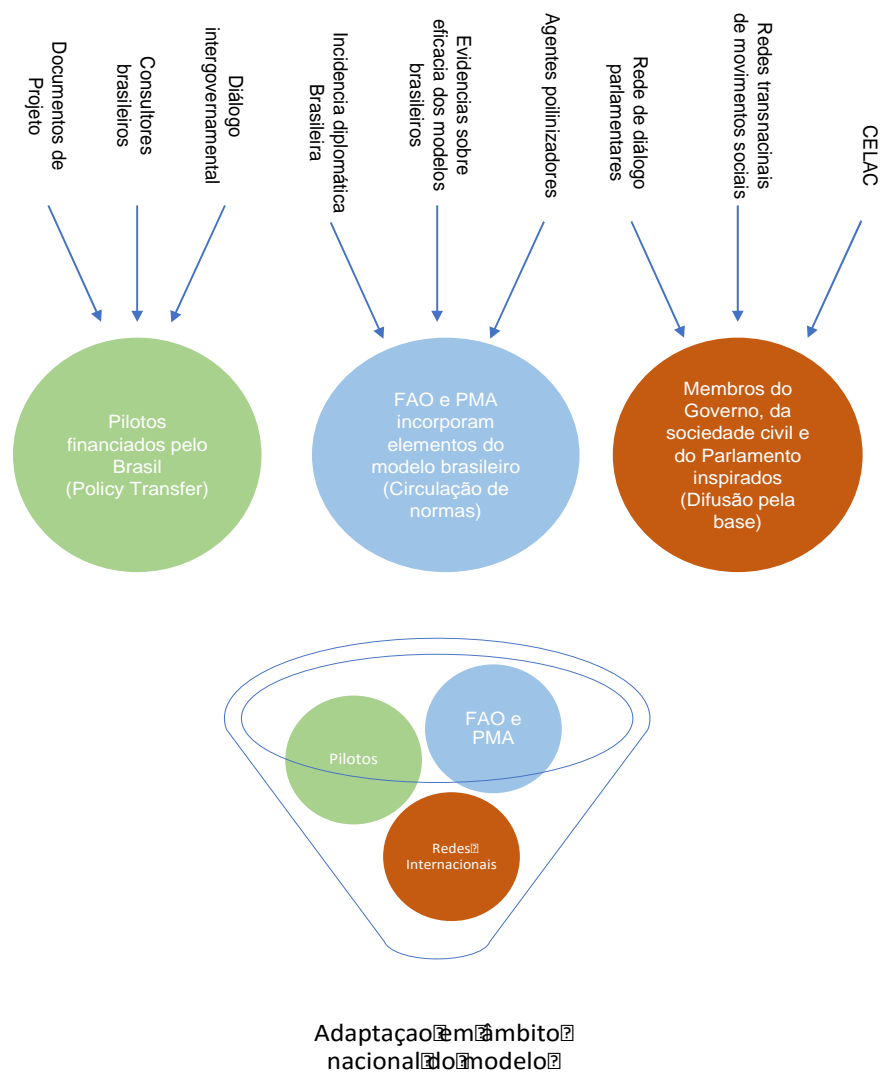


Figura 2 - Institucionalização das compras locais no Haiti e a adaptação dos modelos brasileiros em âmbito nacional. Fonte: elaboração própria

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

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

2.1 A institucionalização de um programa de uma política de compras locais no Haiti: arenas, atores e desafios

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

É muito difícil falar em apropriação pelos atores nacionais e institucionalização dos projetos em um contexto de instabilidade política. Ainda que as mudanças no nível médio não sejam tão sentidas, você consegue avançar muito pouco quando precisa sempre voltar a estaca inicial com os tomadores de decisão⁸. (Informação verbal)

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

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

Com passar dos anos foram se multiplicando iniciativas de compras locais no país, mas todas elas eram mantidas isoladas e não aproveitavam lições

⁸ Entrevista com funcionário do escritório local da FAO.

aprendidas umas das outras. No geral havia um distanciamento entre os gestores dos projetos e os espaços de tomada de decisão. (...) não houve uma institucionalização dos projetos porque faltava uma estratégia adequada de incidência política⁹. (Informação verbal)

A análise dos casos estudados evidenciou uma série de elementos que, segundo Dolowitz e Marsh (2000) contribuem para o fracasso de um processo de transferência e adaptação: I) o conhecimento limitado dos agentes de transferência sobre a o PAA e o PNAE (transferência desinformada); II) a transferência de apenas parte dos elementos que compõem as duas políticas (transferência incompleta) e; III) a negligência dos agentes de transferência quanto às diferenças nos contextos culturais e socioeconômicos entre o Brasil e Haiti (transferência inapropriada).

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

Não foi possível acessar o ato legal de criação da UFAPAL e nenhum documento oficial contendo detalhes sobre sua organização e atribuições. Contudo, as entrevistas¹⁰ corroboram a narrativa de que a UFAPAL foi estabelecida no MARNDR em setembro de 2010, com mandato para facilitar o diálogo entre organizações envolvidas na oferta de alimentos e organizações envolvidas na compra e distribuição.

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

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

⁹ Entrevista com funcionário da FAO.

¹⁰ Entrevistas com funcionários e ex-funcionários do MARNDR; entrevistas com funcionário da UFAPAL; entrevista com funcionários dos escritórios locais da FAO e do PMA.

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

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

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

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

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

A versão analisada, com data de 2015, traz no primeiro capítulo um breve panorama do setor agrícola haitiano e das principais cadeias de produção de alimentos. No segundo capítulo o documento se propõe a um breve histórico das compras locais no Haiti, mas se limita a apresentar um projeto com a cooperação canadense, de 1992, que seria “ a primeira iniciativa documentada de promover compras de produtos da agricultura local no Haiti¹¹. ”

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

¹¹ Tradução do autor.

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

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

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

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

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

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

Apenas de forma ilustrativa, ressalta-se que a abordagem intersectorial e a participação social, dois dos principais elementos constitutivos do PAA e do PNAE, aparecem muito bem delimitadas no capítulo 3 da Estratégia do Haiti, que propõe a participação social como um princípio diretor e dá conta da criação de um “Comitê de Coordenação Estratégico das Compras dos Produtos Locais”¹². Nesse Comitê está prevista a participação de todos os atores constantes da cadeia, desde a produção, passando pela comercialização e chegando até o consumo.

Em paralelo, o PNCS impulsionou um processo de formulação e adoção de uma “Política e Estratégia Nacional de Alimentação Escolar” (PSNAS no acrônimo em francês)¹³.

A Mesa é um órgão colegiado que, segundo os seus termos de referência, tem por objetivo “oferecer um espaço formal de concertação e diálogo contínuo entre Ministérios e órgãos de Governo, sociedade civil, setor privado, parceiros técnicos e financiadores” (HAITI, 2016). É importante mencionar que entre os convidados para participar da Mesa na categoria “financiadores” está o Governo brasileiro, através da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe.

A PSNAS foi elaborada pelo PNCS com apoio técnico e financeiro do PMA e da Cooperação Canadense. O documento passou por um longo processo de consultas e negociações envolvendo desde organizações de pequenos produtores, até grandes empresas prestadoras de serviços alimentares, organizações não governamentais, ativistas, especialistas em alimentação e nutrição infantil, organizações internacionais onusianas, Banco Mundial e representantes das agências de cooperação internacional dos principais parceiros internacionais do PNCS.

A política traz a visão do Governo haitiano de um programa de alimentação escolar que:

Assegure a todas as crianças em idade escolar a saúde nutricional necessária para bom aprendizado, por meio de uma alimentação complementar sana e equilibrada nas escolas, preparadas exclusivamente com produtos locais, a fim de que a fome não constitua uma barreira à Educação¹⁴. (Haiti, 2016)

¹² Tradução do autor

¹³ Tradução do autor

¹⁴ Tradução do autor

Para alcançar esse objetivo, a PSNAS propõe três grandes eixos de intervenção: a prestação de serviços alimentares de qualidade, o apoio à economia local e à produção local de alimentos e o reforço das capacidades nacionais para gestão do Programa.

Ressalta-se a relação ao primeiro eixo que o desenho e as modalidades propostas favoreçam a terceirização da alimentação escolar com participação do setor privado e de associações no fornecimento de “serviços alimentares”, reforçando, em diversos momentos do documento, a importância do setor privado em todas as etapas do processo, inclusive na compra, aprovisionamento e distribuição dos alimentos.

O engajamento do sector privado e do cooperativismo representa uma oportunidade importante para o desenvolvimento local. A mobilização comunitária para a prestação de serviços de alimentação escolar, certamente, ajuda a reduzir os custos de doadores, mas não permite a profissionalização do setor, ou para gerar uma dinâmica econômica local.¹⁵ (Haiti, s.d.)

Ao ser analisado esse eixo do PSNAS, em comparação com PNAE, vê-se claramente como o sistema de crença dos atores engajados na formulação do documento (*Tom/C2*) incidiu diretamente no desenho proposto.

O PNAE permite também a terceirização de uma parte dos serviços de alimentação escolar, porém o recurso repassado pelo Governo Federal brasileiro para as entidades educacionais deve ser utilizado apenas para pagamento dos alimentos, nunca podendo ser repassado às empresas terceirizadas. Sendo que, do montante total repassado, 30% devem ser obrigatoriamente empregados na compra direta da agricultura familiar. Ou seja, com a contratação da empresa, a distribuição das refeições, os pagamentos dos profissionais envolvidos com a preparação dos alimentos, dentre outras despesas, serão assumidos obrigatoriamente pelas entidades educacionais (BRASIL, 2008).

Dessa forma, ao alinhar-se ao regime de crenças de C2 e estimular que o setor privado seja contratado para prestação de todos os serviços ligados à alimentação escolar, o PSNAS rompe com alguns dos princípios basilares do PNAE (e do sistema de crenças de C1): a centralidade do Estado na garantia da segurança alimentar e nutricional e a defesa das compras com um instrumento fortalecimento da agricultura familiar.

Como já mencionado anteriormente, o consultor contratado pelo PMA (*Tom*) para apoiar o MENFP na elaboração do documento foi categórico em afirmar, repetidas vezes,

¹⁵ L'association du secteur privé et associatif représente une opportunité importante de développement local. L'approche communautaire pour la fourniture de service d'alimentation scolaire permet certes de réduire les coûts des bailleurs, mais ne permet ni une professionnalisation du secteur, ni de générer une dynamique économique locale.

que os modelos brasileiros do PAA e do PNAE tinham pouco a aportar em termos técnicos em um contexto de fragilidade institucional como o Haiti. Também afirmou que a solução, em curto prazo, para contornar essa debilidade seria: “se apoiar nas vantagens comparativas que só o setor privado pode oferecer” (informação verbal).

Tom reiterou repetidas vezes que, no processo de formulação do documento, ele não aportaria concepções pessoais, ou dos seus contratantes (PMA/Canada), mas seu papel seria apenas de “facilitar e sistematizar as conclusões dos processos de consulta com as partes interessadas” (informação verbal). Contudo, seu sistema de crenças e dos seus contratantes (C2) aparecem claramente refletidos no extrato analisado acima.

À luz de Dolowitz e Marsh (2000), sobre como consultores tendem a propor soluções a partir de suas concepções – individuais ou corporativas (C2) – de quais seriam as práticas mais adequadas, ao lograrem posicionar um consultor como principal responsável pela redação de um documento dessa magnitude, o PMA e o Canadá lograram incidir no processo de formulação da política de alimentação escolar, de forma que nenhum dos pilotos brasileiros conseguiu.

De forma similar, o terceiro eixo está orientado para fortalecimento das instituições haitianas no que diz respeito ao financiamento, à coordenação e à supervisão do PNCS. Contraditoriamente, o documento reconhece uma substituição do poder público por parceiros internacionais em todas as etapas do Programa. Ademais, propugna ainda contribuições financeiras das famílias dos escolares, uma vez que seria delas “a responsabilidade primordial pela boa alimentação dos estudantes” (Haiti, 2016, p.49).

Sobre essa questão, *Pablo* afirmou:

O orçamento público é a expressão da força de uma política. Não se pode falar em institucionalização enquanto não houver recursos públicos alocados para compra de alimentos produzidos localmente. Dê uma olhada no orçamento haitiano nos últimos anos, faça isso e você verá quais Governos realmente acreditaram nas compras da agricultura familiar para alimentação escolar e quais apenas reagiram a uma demanda de financiadores internacionais (informação verbal).

O segundo eixo, que aponta para substituição gradual de produtos importados por produtos nacionais, faz referência à Estratégia Nacional de Compras dos Produtos Locais, embora o documento nunca tenha sido oficialmente publicado.

O documento define “alimentos produzidos localmente” como aqueles “oriundos da produção agrícola haitiana ou no caso de produtos não disponíveis no território nacional, aqueles que tenham sido processados ou enriquecidos no país”¹⁶.(Haïti, 2016)

No preâmbulo do documento, o então Ministro da Agricultura afirma que mais de 80% da produção agrícola haitiana é oriunda do pequeno produtor. Contudo, em linha com os sistemas de crença de C2 e C3, a PSNCS não faz nenhuma referência a mecanismos de compras diretas específicas para o setor da AF ou nenhuma diferenciação dos agricultores quanto ao modelo de produção.

Vale mencionar ainda que o documento prevê a intermediação do setor privado na compra e na distribuição dos alimentos, nos 10 primeiros anos da estratégia e, que após esse período, seria implementada a compra direta da agricultura local. O documento traz uma série de referências a uma ação integrada de diversos atores no sentido de qualificar e ampliar a produção dos agricultores locais, assim como de promover sua inserção como fornecedores do PNCS. Contudo não detalha, em nenhuma parte, ferramentas e nem arranjos institucionais que serão postos em marcha para viabilizar essa inserção. A PSNCS não faz nenhuma referência direta ao PAA e ao PNAE. Contudo, os principais atores envolvidos no seu processo de elaboração confirmaram¹⁷ ter se debruçado sobre os instrumentos brasileiros, em busca de lições que pudessem ser úteis para a política haitiana.

A análise da PSNAS à luz dos depoimentos dos seus formuladores confirma o proposto por Dolowitz e Marsh (2000) sobre os tipos de transferência de políticas estarem relacionados ao perfil dos agentes de transferência e ao momento em que ocorre a transferência.

Por um lado, no processo de “agenda *setting*” (HOWLET et al, 2013), as entrevistas dos gestores públicos indicam um processo de “emulação” (DOLLOWITZ e MARSH, 2000) das políticas brasileiras. Por outro, no processo de elaboração da Política, os tomadores de decisão posicionaram os modelos brasileiros em meio a outros modelos dos quais eles haviam buscado “extrair lições” (lesson drawing) em uma clara referência a um processo de “combinação” (DOLLOWITZ e MARSH, 2000).

¹⁶ Les produits alimentaires locaux se réfèrent aux aliments issus de la production agricole réalisée sur le territoire national. Pour les aliments qui ne peuvent pas être produits sous les latitudes d’Haïti, ils se réfèrent alors aux produits transformés et enrichis dans le pays.

¹⁷ Entrevistas com funcionários e ex-funcionários do MENFP-PNSC; entrevistas com funcionários e ex-funcionários do MARNDR; entrevistas com os consultores responsáveis pela redação do documento base da PSNCS.

O documento também não faz referências à participação brasileira no projeto “*Lèt Agogo*”, apesar de apontar a iniciativa como um bom exemplo de integração da produção local na alimentação escolar.

As principais referências ao Brasil aparecem quanto ao "Projeto de Nippes". O piloto é apresentado como uma das quatro principais modalidades de execução do PNSC ora em curso no país e como um exemplo de descentralização e compra direta do agricultor a ser perseguido nos próximos 15 anos.

(...) o fornecimento descentralizado nas escolas operadas pelos comitês de gestão (PMA-Nippes segunda fase do piloto). Os comitês de gestão irão adquirir produtos locais ou importados nos mercados locais, bem como diretamente de produtores ou associações de produtores nas proximidades das escolas.¹⁸. (Haiti, 2016)

Ainda que o documento aponte para essa direção em longo prazo, funcionários do PMA foram bastante céticos em relação a essa possibilidade. Afirmaram também que já seria um grande avanço para o Haiti um cenário em que as compras sejam feitas da agricultura local, porém intermediada pelo setor privado.

O processo de “formulação” de uma política nacional de compras locais no Haiti é especialmente relevante para validar a hipótese de Risse-Kappen (1995) sobre o emaranhamento entre diversos processos: nacionais, intergovernamentais e regionais.

Por um lado, têm-se as iniciativas da VETERIMED, da FENAPOWLA e do BND do início dos anos 2000. Promoveram a aproximação entre agricultores, familiares e o programa nacional de cantinas escolares que evidenciam uma importante mobilização social ao redor do tema das compras locais. De outro, a criação pelo MARNDR de uma instância intersetorial a fim de discutir formas de contribuir para recuperação da agricultura local, por meio de compras institucionais, demonstrando a crescente importância da questão na arena política em âmbito nacional para distintos grupos de interesse.

Como lembra Howlet et al (2013) “no nível de formulação de políticas públicas interagem mutuamente interesses diversos, representados por diversos setores, dentre eles o Estado”.

¹⁸ L’approvisionnement décentralisé au niveau des écoles mis en oeuvre par les comités de gestion (PAM Nippes-deuxième phase du pilote). Les comités de gestion s’approvisionneront en produits locaux ou importés sur les marchés locaux, ainsi qu’auprès de producteurs ou d’associations de producteurs à proximité des écoles.

Além de posicionar o debate na esfera pública (agenda *setting*), as iniciativas da VETERIMED e do BND foram cruciais para gerar capital humano e mobilizar uma coalizão de interesses (C2) em torno das compras locais. Essa coalizão (C2) ao ser absorvida pela máquina pública, fez avançar importantes medidas para institucionalização das experiências - como no caso de *João* que, de dirigente na VETERIMED, passou a Secretário de Estado da Produção Animal no MARNDR. Ao se aliar a iniciativas promovidas pela cooperação internacional, imprimiu cor local aos projetos, contribuindo para sua melhor adequação ao contexto haitiano – como no caso das dirigentes do BND.

O Programa Aba Gangrou (Fome Zero em creole¹⁹), não trata especificamente das compras locais, mas fornece alguns elementos interessantes para explicar como os pilotos estudados se enquadram em um contexto nacional de luta contra a fome e a pobreza. Também demonstra como nessa arena os pilotos se beneficiaram de outros processos de transferência de instrumentos brasileiros, para erradicação da fome e da pobreza.

O documento explicita uma referência à Estratégia brasileira do “Fome Zero” já no título da iniciativa. Relatos²⁰ apontam que a ideia do programa teria partido do próprio Presidente Martelly que, motivado pela popularidade alcançada pelo Presidente Lula, decidiu lançar um programa similar, que seria coordenado diretamente por ele e pela Primeira Dama.

Ao exemplo do homônimo brasileiro, o programa prevê a articulação de uma série de políticas e serviços (entre eles programas de compras locais), com o objetivo da redução pela metade, o número de pessoas com fome até 2016 e o horizonte de erradicar a fome e a má nutrição até 2025. (HAITI, 2012)

O Programa recebeu grande visibilidade por parte da imprensa local e das organizações internacionais que o exaltavam como uma demonstração de compromisso político de alto nível com a luta contra a fome e a pobreza no país.

A partir da análise dos materiais disponíveis não foi possível concluir se houve processo de “cópia” como a coincidência dos nomes sugere, ou se foi mais um caso de “emulação” (DOLOWITZ e MARSH, 2000). Mas em ambos os casos, a visibilidade midiática dada pelo Presidente Martelly ao lançamento do programa corrobora que políticos eleitos tendem a buscar soluções simples para problemas políticos, e, por isso,

¹⁹ Tradução do autor

²⁰ Entrevistas com funcionários dos escritórios locais da FAO; entrevistas com ex-funcionários do MARNDR; entrevistas com funcionários do MRE.

estão mais propensos ao processo de cópia ou emulação (cf DOLOWITZ e MARSH, 2000)

A primeira Dama do Haiti e a ex-Secretária Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do MDS, *Maísa*, mantiveram um encontro bilateral em 2012, às margens da Rio+20, para avaliar como o Governo brasileiro poderia contribuir mais ativamente com o Fome Zero haitiano. Contudo, não foi possível identificar nenhum desdobramento do encontro e nenhum envolvimento intencional do Governo brasileiro com a iniciativa.

Funcionários do escritório local da FAO apontaram que, por influência do Primeiro Ministro Lamothe que, anos antes, havia trabalhado como consultor do Banco Mundial, o Programa “Aba Gangrou” foi substituído por um programa “mais alinhado com as diretrizes do Banco Mundial para o Haiti”. (Informação verbal)

O episódio brinda com dois importantes achados empíricos desta pesquisa. Por um lado, a adoção pelo mandatário haitiano de um programa inspirado no Fome Zero brasileiro, confirmando que, de fato, havia um alinhamento (ainda que parcial) nos sistemas de crenças das elites políticas haitianas e brasileiras (C1 e C3). Por outro, o fato de o Programa não ter resultado em alterações significativas nas políticas locais, confirma uma dificuldade de C1 e C3 de traduzir esse alinhamento de interesses em um processo eficiente e eficaz de transferência de políticas. De forma similar, a oposição feita pelo próprio Primeiro Ministro (e pelo Banco Mundial) a uma iniciativa lançada pelo Presidente, confirma como conflitos de interesses de diferentes coalizões internacionais (C1 e C3) incidem diretamente para a baixa coesão política no país.

2.2 Os limites de cooperação intergovernamental e o papel dos organismos internacionais

A partir de 2003, engajou-se na disseminação internacional dos modelos do PAA e do PNAE como uma alternativa para uma assistência alimentar mais sustentável.

Nos dois casos estudados, as notas conceituais dos projetos e os depoimentos dos funcionários do Governo brasileiro envolvidos na negociação da proposta corroboram a “intencionalidade” (EVANS, 2009) do esforço deliberado do Governo brasileiro de transferência do PAA e do PNAE para o Haiti.

No entanto, a maioria dos atores diretamente implicados na execução dos projetos pilotos, no Haiti, afirmaram ter havido pouco ou nenhum envolvimento do MDA, do MDS, da CONAB ou do FNDE na sua execução.

A narrativa oficial brasileira indica que a parceria com a FAO e o PMA cumpriria um duplo papel: por um lado, validar o modelo a ser transferido e, por outro, provocar uma mudança de postura dessas Organizações em relação às compras locais.

Os dois casos estudados evidenciaram que, de fato, houve uma transferência dos modelos brasileiros para a FAO e para o PMA. Porém, os casos evidenciam também que o arranjo não foi eficaz quanto ao objetivo de incidir mais diretamente no desenho da política nacional de compras locais do Haiti.

É notório, contudo, que essa ausência das instituições brasileiras foi, em alguma medida, compensada por um maior protagonismo brasileiro no âmbito da FAO e no PMA, no sentido de produzir uma espécie de novo “regime de normas internacionais” (RISSE–KAPEN,1995) para a adoção de políticas de SAN e, em particular, de compras públicas para a AF.

A FAO e o PMA atuaram na elaboração e difusão de uma série de estudos, documentos técnicos, recomendações políticas que têm como referência os instrumentos brasileiros do PAA e do PNAE como “boas práticas” na luta contra a fome a pobreza. Com propósito similar, promoveram uma série de visitas técnicas, seminários e eventos de alto nível, com participação de gestores públicos e tomadores de decisão de vários países, dentre eles o Haiti. Essa intensa atuação da FAO e do PMA na disseminação internacional dos instrumentos brasileiros foi determinante para a validação internacional dos modelos e para a construção de um contexto internacional favorável à sua replicação.

Do mesmo modo, a análise das notas conceituais dos projetos, bem como de relatórios e informes produzidos pela FAO e pelo PMA sobre os dois casos estudados, aliados ao conjunto de entrevistas de funcionários das duas Organizações internacionais, evidencia que a mudança na cultura institucional, paradigma nos Organismos, foi determinante para que atuassem, ainda que parcialmente, como agentes de disseminação dos modelos brasileiros, via disseminação de normas internacionais (RISSE–KAPEN,1995) e por moldar a arena política nacional, a partir das arenas internacionais (MEYER et al, 1997).

Pode-se aferir que a transferência dos modelos para FAO e ao PMA se deu principalmente por meio de 3 eixos. Primeiro, pela elaboração de estudos que atestavam a eficiência dos modelos, pela realização de eventos internacionais em que os

instrumentos brasileiros eram apresentados e por meio de recomendações e diretrizes emanadas de foros como o CSA. Segundo, pela incorporação pelas Organizações internacionais de ex-funcionários do Governo brasileiro implicados diretamente na formulação e/ou implementação das políticas. Terceiro, pela execução de projetos pilotos em diversos países da América Latina, da África e da Ásia.

Conforme Evans (2009), o papel de Organizações Internacionais como agentes de transferência de políticas se torna ainda mais evidente em contextos como o do Haiti, de tensões sociais e altas dependências da cooperação internacional. Em se tratando de compras locais, a importância da FAO e do PMA como vetores, ainda que indiretos, de transmissão do modelo Brasileiro, fica clara. Todos os funcionários do MARNDR e do MENFP ouvidos na pesquisa confirmaram ter tido contato com a experiência brasileira, seja por meio de visitas de estudos ao Brasil, seja pelo intercâmbio com homólogos brasileiros, facilitado pela FAO e pelo PMA.

A referida mudança nas duas organizações internacionais onusianas não pode ser analisada em separado do processo mais amplo, liderado pelo Presidente Lula, de internacionalização das políticas sociais e de SAN Brasileiras que envolveu também: articulação de projetos bilaterais de Cooperação Sul-Sul (SILIPRANDI, 2013), e incidência na formação da agenda de mecanismos de integração regional como o MERCOSUL, UNASUL e a CELAC, no caso do Haiti, (MARTINS; SILVA, 2011)

A narrativa oficial do Governo brasileiro (RONDO; LOPES 2016) indica que a dimensão internacional e de solidariedade internacional sempre foi parte integrante da “Estratégia Fome Zero”, o que foi confirmado pela maioria dos funcionários e ex-funcionários do Governo brasileiro entrevistados.

Contudo, alguns relatos²¹ sinalizam que o reconhecimento internacional das políticas públicas para erradicação da fome e da pobreza, implementadas pelos Governos Lula e Dilma, foi um importante vetor de validação dos referidos modelos também na arena doméstica brasileira. Teria sido, portanto, um elemento de convencimento da opinião pública, ou nos termos propostos por Evans (2009), para promover um determinado tema na agenda política, mobilizando assim aliados e neutralizando inimigos.

Historicamente a elite brasileira tem uma postura subalterna em relação às metrópoles, sejam elas coloniais ou pós-coloniais. Então o reconhecimento

²¹ Entrevistas com funcionários do MRE; entrevistas com ex-funcionários do MDA e do FNDE.

internacional de políticas como o PAA e o PNAE de alguma maneira também contribuía para validação dessas políticas em âmbito nacional²². (Informação verbal)

Dessa forma, os pilotos de compras locais no Haiti não apenas contribuem para a validação internacional do modelo, mas também como parte de um processo de consolidação dos sistemas de crenças de C1 na arena doméstica brasileira, o que reforça a tese do imbricamento de processos domésticos e internacionais discutida no referencial teórico deste trabalho.

2.30 papel das coalizões de movimentos sociais

São escassas as referências na literatura sobre a influência do processo integração regional por meio da CELAC na conformação de agendas nacionais. Contudo, a literatura sobre processo de regionalização latino-americana (DABÈNE, 2009) e sobre o papel do MERCOSUL na disseminação, em âmbito regional das políticas de compras locais (MARTINS E SILVA, 2011, GRISA E PORTO, 2015), fornecem importantes explicações teóricas para achados empíricos sobre o papel da CELAC na construção de um ambiente político favorável aos modelos brasileiros no Haiti.

A integração regional no âmbito da CELAC foi uma das prioridades da política externa brasileira durante os Governos Lula. Nesse contexto, como parte da dimensão internacional da Estratégia do Fome Zero, houve um esforço deliberado do Governo brasileiro em posicionar a luta contra a fome e a pobreza, no centro da agenda da CELAC, principalmente por meio da Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome, da promoção de uma reunião ministerial sobre agricultura familiar no âmbito da CELAC e da adoção do PLANSAN CELAC.

A incidência do governo brasileiro na agenda da CELAC se mostrou relevante para o caso dos modelos de compras locais no Haiti por duas razões. Primeiro, porque a validação dos modelos de compras locais brasileiros no âmbito da CELAC contribuiu para o processo de convencimento de atores chaves do Governo e da sociedade civil haitiana e na construção de um ambiente político favorável aos modelos brasileiros no país. Segundo, porque na esteira do processo de integração regional no âmbito da CELAC

²² Entrevista com funcionário do MRE.

se intensificaram os intercâmbios entre Brasil e Haiti sobre instrumentos de luta contra a fome a pobreza.

Funcionários do MARNDR e do BMDPP, inclusive os próprios ex-Ministros das duas Pastas, confirmaram que no marco das duas reuniões de Ministros da CELAC sobre Agricultura Familiar, mantiveram reuniões bilaterais com seus homólogos brasileiros sobre políticas de compras da agricultura familiar. Informaram ainda que, na agenda de cooperação facilitada pela CELAC, puderam conhecer *in loco* políticas brasileiras para fortalecimento da agricultura familiar, dentre elas o PAA e o PNAE.

Além disso, funcionários da FAO e do PMA foram bastante categóricos em afirmar que a inclusão do tema das compras públicas nas declarações ministeriais emanadas das duas reuniões e no "PLANSAN CELAC 2025" contribuiu significativamente para sensibilizar os atores políticos haitianos sobre a importância do tema das compras locais e “gerar ambiente propício para formulação em âmbito nacional de um instrumento dessa natureza”²³. (Informação verbal)

Essa confluência entre os interesses do Governo brasileiro (C1) e do Governo haitiano (C3), facilitada pelo processo de integração regional no âmbito da CELAC, foi decisiva para viabilizar o processo de transferência dos modelos brasileiros por meio da Cooperação Sul-Sul.

A exemplo do relatado por Grisa e Porto (2015) e Martins e Silva (2011) sobre a incidência de redes de organizações de agricultores familiares no âmbito do MERCOSUL, na esteira do processo de integração regional no âmbito da CELAC, nota-se a conformação de importantes redes regionais de organizações da sociedade civil, como a Aliança pela Soberania Alimentar dos Povos e a Coordenação Latino Americana de Organizações do Campo (CLOC).

Em benefício do tempo, não será tratado aqui a respeito da atuação dessas redes na agenda da CELAC, mas apenas como a participação de organizações da sociedade civil do Brasil e do Haiti incidiram sobre processo de disseminação e adaptação em âmbito nacional dos modelos brasileiros, no âmbito do PAA e do PNAE.

De acordo com seus dirigentes²⁴, o tema das compras da agricultura familiar está na pauta dos três principais movimentos sociais ligados à questão agrária no Haiti: Tete

²³ Entrevista com funcionário do escritório local da FAO.

²⁴ Entrevistas com dirigentes do Tete Kole, do MPP e MPNKP.

Kole²⁵, Movimento Camponês de Papaye²⁶ (MPP no acrônimo em francês) e Movimento Campesino Nacional do Congresso de Papaye²⁷ (MPNKP, no acrônimo em inglês).

Os três movimentos são parte da Via Campesina e da CLOC. Conforme visto anteriormente a Via Campesina foi um ator chave na formulação e na implementação do PAA e no PNAE, estando ativamente engajado na disseminação internacional do modelo no âmbito regional, como demonstra MARTINS e SILVA (2011), no caso do MERCOSUL.

Segundo representantes da Via Campesina no Haiti, a experiência brasileira de fortalecimento da agricultura através de programas de compras locais foi chave para posicionar o tema como uma das prioridades da Via Campesina Internacional e da CLOC. Inspirados pelos resultados positivos do PAA e do PNAE, na garantia de mercados para produção familiar e camponesa, movimentos sociais da região se organizaram para incidir nos espaços de tomada de decisão dos mecanismos de integração regionais, como a reunião de Ministros sobre Agricultura Familiar da CELAC, a fim de pressionar seus governos para adoção de programas similares.

Também, a partir do intercâmbio com organizações de produtores brasileiros, a Via Campesina brasileira desenvolveu sua própria estratégia de incidência na arena doméstica para impulsionar programas inspirados nos modelos brasileiros.

Segundo representantes do Governo brasileiro,²⁸ a articulação da sociedade civil, em âmbito regional, foi chave para que o Brasil lograsse posicionar o tema das compras públicas na agenda dos mecanismos de integração regional.

O papel dos movimentos sociais na cooperação com Haiti é muito importante, seja da sociedade civil brasileira, seja da sociedade civil haitiana. Atuação da Brigada da Via (Campesina Internacional) após o terremoto de 2010 foi heroica e aproximou muito os movimentos dos dois países. Essa aproximação é chave porque se não fosse pela atuação marcante da sociedade civil nesse tema, seria muito difícil sensibilizar os Governos, porque mexe com os interesses do grande capital, como a indústria de alimentos. (Informação verbal)

Desde o terremoto de 2010, a Via Campesina Internacional mantém uma brigada de apoio aos movimentos no Haiti, a Brigada Dessalines. Segundo membros da brigada²⁹,

²⁵ Solidariedade, em creole

²⁶ Tradução do autor

²⁷ Tradução do autor

²⁸ Entrevista com funcionário do MRE.

²⁹ Entrevistas com representantes da Brigada Dessalines.

apesar da composição diversificada, o grupo tem sido liderado por nacionais brasileiros desde o início, e a maior parte do apoio técnico e financeiro vem da Via Campesina Brasil.

Os membros da brigada explicaram que os principais temas do diálogo com os movimentos haitianos são relativos à produção agroecológica, a políticas públicas para agricultura familiar, gênero e juventude.

Relataram que a cooperação entre os movimentos do Brasil e do Haiti em temas de compras locais, antecede a chegada da Brigada ao Haiti, quando em 2007 e 2008 cooperativas brasileiras com experiência em comercialização com PAA e PNAE receberam técnicos haitianos em um programa de intercâmbio.

Os membros da Brigada disseram que os resultados positivos das políticas sociais brasileiras despertam muito interesse nos movimentos sociais haitianos, mas aclararam que, nos programas de formação, não são apresentados detalhes dos instrumentos brasileiros, mas sim o conceito por trás da política e a importância de iniciativas dessa natureza para desenvolvimento rural.

Dessa forma, a integração regional latino-americana e caribenha foi, ao mesmo tempo, arena de internacionalização das demandas de movimentos sociais haitianos e vetor de importação de modelos brasileiros validados no âmbito da CELAC. Se por um lado os movimentos sociais do Brasil e do Haiti se beneficiaram dos espaços de intercâmbio criados pelos processos de regionalização intergovernamental, por outro foram responsáveis eles mesmos por um processo de regionalização paralelo, na medida em que internacionalizaram demandas locais e importaram soluções validadas regionalmente.

Ainda que a articulação dos movimentos sociais dos dois países, abrigada por um processo mais amplo de articulação internacional da Via Campesina e da CLOC em torno do tema das compras locais, não seja suficiente para confirmar um processo de “regionalização pela base” (PASQUIER; WEISBEIN, 2004) no âmbito da CELAC, certamente confirma a tese de Evans (2009) de que redes que atores que buscam promover discursos dominantes sobre políticas públicas atuam como fontes transnacionais de transferência de políticas.

Os achados empíricos da pesquisa também corroboram os pressupostos teóricos quanto ao papel das coalizões de movimentos sociais como agentes de transferência de políticas (DELLA PORTA; KRIESI, 1999; BONNAL et AL, 2010), em função da atuação de parlamentares ligados à via no processo de formulação de uma política nacional de compras locais.

Como recorda Dabène (2009), o surgimento de mecanismos visando a inclusão de parlamentares, organizações da sociedade civil e autoridades locais nos processos de tomada de decisão em âmbito regional, apresenta certos limites quanto ao potencial democratizante dessas arenas, mas, sem dúvidas, favorece o prolongamento em âmbito regional de coalizões de interesses.

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.