

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

**FERNANDA CASTILHOS FRANÇA DE VASCONCELLOS**

**A TRANSFERÊNCIA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO  
ESCOLAR NO SUL GLOBAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DE PROJETOS DA FAO  
E DO PMA NA COLÔMBIA E EM MOÇAMBIQUE**

**Porto Alegre**

**2024**

**FERNANDA CASTILHOS FRANÇA DE VASCONCELLOS**

**A TRANSFERÊNCIA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO  
ESCOLAR NO SUL GLOBAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DE PROJETOS DA FAO  
E DO PMA NA COLÔMBIA E EM MOÇAMBIQUE**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de doutora em Desenvolvimento Rural.

Orientadora: Prof. Dra. Catia Grisa

Coorientadora: Prof. Dra. Fabiana Thomé da Cruz

**Porto Alegre**

**2024**

#### CIP - Catalogação na Publicação

Vasconcellos, Fernanda Castilhos França de  
A transferência do Programa Nacional de Alimentação  
Escolar no Sul global : uma análise a partir de  
projetos da FAO e do PMA na Colômbia e em Moçambique /  
Fernanda Castilhos França de Vasconcellos. -- 2024.  
284 f.

Orientadora: Catia Grisa.

Coorientadora: Fabiana Thomé da Cruz.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural,  
Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Transferência de política pública. 2. Tradução  
de política pública. 3. Difusão de política pública.  
4. Cooperação Sul-Sul. 5. Programa Nacional de  
Alimentação Escolar (PNAE). I. Grisa, Catia, orient.  
II. Cruz, Fabiana Thomé da, coorient. III. Título.

**FERNANDA CASTILHOS FRANÇA DE VASCONCELLOS**

**A TRANSFERÊNCIA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO  
ESCOLAR NO SUL GLOBAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DE PROJETOS DA FAO  
E DO PMA NA COLÔMBIA E EM MOÇAMBIQUE**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de doutora em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em: Porto Alegre, 04 de agosto de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dra. Catia Grisa - Orientadora

UFRGS

---

Prof. Dra. Fabiana Thomé da Cruz – Coorientadora

UFG

---

Prof. Dra. Mireya Eugenia Valencia Perafán

UnB

---

Prof. Dra. Karina Yoshie Martins Kato

UFRRJ

---

Prof. Dr. Eduardo de Lima Caldas

USP

---

Prof. Dr. Paulo André Niederle

UFRGS

Para Cristina e Fernando, que me trouxeram até aqui.

## AGRADECIMENTOS

Chegado este momento tão esperado, tenho para mim que, como em todos os momentos da minha vida, tive muita sorte de estar bem acompanhada. De todos os aprendizados que levo, o sentido (e sentimento) de cooperação foi o que me motivou a chegar até aqui. Em um período conhecido por ser solitário, as pessoas que me incentivaram foram o combustível da minha jornada.

Sem mais delongas, este agradecimento começa por elas, que estiveram comigo ao longo de toda a construção deste trabalho e, desde antes dele, me orientam nesta viagem maluca que é fazer ciência. Às minhas orientadoras, Catia Grisa e Fabiana Thomé da Cruz, obrigada por me inspirarem, pelo olhar atento à minha tese e à minha trajetória, por construir comigo, ao longo dos seis anos de pós-graduação, além de uma dissertação e de uma tese, uma relação estável (apesar das minhas instabilidades), respeitosa e estimulante. Sempre falei em alto e bom tom que a minha maior sorte na pós-graduação foi ter as melhores orientadoras.

Ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) e às professoras e professores do programa, que me ensinaram a ser multidisciplinar e a manter um olhar carinhoso sobre a minha formação de economista. Creio que levo comigo todos os sabores e sabores do olhar crítico que me ajudaram a construir. Sobretudo, me sinto grata em ter estado, em tempos sombrios, junto daqueles que defendem a educação pública e de qualidade neste país.

À Emma Siliprandi e aos professores Eduardo Caldas e Sergio Schneider, pelas valiosas contribuições no exame de qualificação desta tese.

Agradeço de antemão às professoras Karina Kato e Mireya Valencia e aos professores Eduardo Caldas e Paulo Nierdele por aceitarem o convite para participar da banca de defesa de tese e, na medida em que avaliam esta tese, contribuir para o debate sobre transferências de políticas públicas de SAN entre países do Sul global.

À Dani Finamor, por construir um lugar seguro em meio ao caos que vivemos nos últimos anos. Por sempre manter as portas e o coração abertos para mim e para meus colegas. Sempre digo que a Dani foi uma mãe ao longo da minha pós-graduação, assim, agradeço também pelo carinho, pelo cuidado e pelos puxões de orelha.

À Secretaria do PGDR, em especial à Macarena, pela celeridade de sempre, pela paciência, pela tranquilidade contagiante e pelo respeito e cuidado que dedica aos estudantes.

À minha turma de doutorado, Alexander, Amália, Dayana, Élcio, Eleandra, Gustavo, Karina, Tobias, Loyvana, Luna, Manuel, Margarete e Ricardo, por contradizer os estereótipos e provar que a academia pode ser um espaço de respeito, de empatia e de companheirismo.

Ao Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Alimentação, Agricultura e Desenvolvimento (GEPAD) e a todas e todos que compõem esse maravilhoso grupo. Obrigada por me permitirem acessar debates, discussões e conteúdo de qualidade. Participar deste espaço tem sido fundamental não apenas para o meu aprendizado, mas também para renovar constantemente a minha vontade de fazer pesquisa.

Ao professor Sergio Schneider e à Potira Preiss, que generosamente me permitiram participar da equipe executiva da Terceira Conferência Agricultura e Alimentação em uma Sociedade Urbanizada, o que me proporcionou fazer conexões e ampliar o meu tema de pesquisa.

À Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial (RETE) e à Cátedra Itinerante sobre Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), em especial à professora Mireya Valencia, pela oportunidade de participar do Projeto TIPR como bolsista de doutorado. O projeto me proporcionou muito aprendizado e discussões ricas e divertidas.

Ao professor Eduardo Sanguinet e a todas e todos do projeto Red Colaborativa Brasil-Chile, pelos conhecimentos compartilhados, pelos trabalhos desenvolvidos e pelas amizades criadas.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo apoio financeiro por meio de bolsas, sem as quais a realização do doutorado teria sido ainda mais difícil.

Ao professor Mielitz, por me receber na FAO pela segunda vez para a realização desta tese, por me indicar pessoas e caminhos e por me ajudar a refletir sobre os meus dados nas nossas conversas informais durante este período.

Às interlocutoras e aos interlocutores desta tese, guias ao longo desta pesquisa. Cumprindo com a minha promessa de não citar nomes, preciso destacar que, além da contribuição com o meu trabalho, me deram dicas, me tranquilizaram e se solidarizaram com o meu estado “doutoranda”.

À Bea e à Gabi, *le mie amiche geniale*, pela amizade, pelas conversas, pelos ranços compartilhados e pela parceria nos corredores da FAO, em debates e reuniões nas RBAs e no turismo alternativo de Roma.

Às amigadas que construí no PGDR, destaco aqui a Alessandra, o Lucas, a Potira e o Vinícius, pelas risadas, pelo acolhimento e pelas reflexões que vocês me proporcionam.

À minha amiga-psicóloga Nilza, por ter me ensinado que renunciar ao controle era a melhor forma de não me tornar “descontrolada”. A Nilza foi uma mulher potente, acolhedora, carinhosa e contestadora. Graças a ela existe uma Fernanda a.N. e uma Fernanda d.N., e eu prefiro a versão d.N. Obrigada por tudo.

À minha irmã e melhor amiga Manuela, pela sororidade (aquela que deriva de *soror* ou *sorella*), por deixar o mundo mais leve, doce e bem-humorado. Agradeço aqui também aos meus sobrinhos-afilhados Matias e Vicente, por me manterem sempre em estado de alerta, insistindo em me mostrar que o tempo passa rápido demais.

Ao meu companheiro Ricardo, por ser tudo que a palavra “companheiro” significa, pela vida compartilhada, por ser carinho, amor, atenção, respeito e cuidado. Obrigada pelo suporte técnico, por ser meu ouvinte mais atento, meu dicionário humano e meu parceiro de mates matinais.

Aos meus pais, Cristina e Fernando, a quem também dedico esta tese, pelos muitos sacrifícios que fizeram para que eu pudesse ter todas as oportunidades que eu tive; pelas preocupações, pelas constantes demonstrações de amor e principalmente pelo exemplo que são. Não existem agradecimentos suficientes para tudo que vocês são e tudo que fazem por mim.

Por fim, deixo aqui o meu mais profundo agradecimento às companheiras e aos companheiros que insistem em querer “o Brasil feliz de novo”, lutando por um país sem fome, sem miséria e sem negacionismos.

## RESUMO

A tese analisa a transferência internacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) do Brasil para outros países do Sul global, mediada pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e pelo Programa Mundial de Alimentação (PMA). Para compreender os processos de transferência da política de alimentação escolar conduzidos por essas duas organizações, a pesquisa se concentra em dois estudos de caso: Colômbia e Moçambique. Foram realizadas 34 entrevistas presenciais ou virtuais com funcionários do governo, pesquisadores e representantes das duas agências internacionais, além da análise de documentos e de relatórios de avaliação realizados por consultores externos. Também foram acompanhados eventos internacionais promovidos pela FAO, pelo PMA e por outras organizações internacionais. Os resultados revelam que a transferência do PNAE para Colômbia e Moçambique foi um processo complexo, envolvendo vários atores brasileiros do governo e da sociedade civil. Por meio das abordagens de difusão, tradução e transferência de políticas públicas, foram identificadas as estratégias de comunicação utilizadas pelos atores brasileiros, os embaixadores e os paradiplomatas do PNAE, para disseminar a política dentro das organizações internacionais, bem como os modelos adaptados pela FAO e PMA e, por fim, a forma como esses modelos foram transferidos para Colômbia e Moçambique. Em relação à transferência do PNAE para Colômbia e Moçambique, foram identificados diferentes desafios e contextos. Por um lado, a Colômbia enfrenta complexidades, como conflitos armados internos e desigualdade socioeconômica resultante da liberalização econômica, de modo que as agências internacionais desempenham um papel importante para compensar a falta de instituições sólidas nesse cenário. Por outro lado, em Moçambique, a presença e o apoio das agências internacionais são cruciais devido a desafios como conflitos internos, altos níveis de pobreza, insegurança alimentar e vulnerabilidade a desastres naturais, o que requer recursos substanciais e capacidades institucionais robustas para a implementação de políticas públicas eficazes, que não estão disponíveis para as autoridades locais. A pesquisa também indica que as duas organizações examinadas, a FAO e o PMA, reproduzem seus papéis históricos na transferência do PNAE, com a primeira atuando como uma agência de conhecimento e a segunda concentrando-se em assistência humanitária.

**Palavras-chave:** Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Transferência de política pública. Tradução de política pública. Difusão de política pública. Cooperação Sul-Sul.

## ABSTRACT

The thesis analyzes the international transfer of Brazil's National School Feeding Program (PNAE) to other countries in the Global South, mediated by the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and the World Food Program (WFP). To understand the processes of school feeding policy transfer conducted by these two organizations, the research focuses on two case studies: Colombia and Mozambique. Thirty-four in-person and virtual interviews were conducted with government officials, researchers, and representatives from the two international agencies, in addition to the analysis of documents and evaluations reports conducted by external consultants. International events promoted by FAO, WFP, and other international organizations were also monitored. The results reveal that the transfer of PNAE to Colombia and Mozambique was a complex process, involving various Brazilian actors from the government and civil society. Through the approaches of diffusion, translation, and transfer of public policies, the communication strategies used by Brazilian actors, PNAE ambassadors and paradiplomats, were identified to disseminate the policy within international organizations, as well as the models adapted by FAO and WFP, and ultimately how these models were transferred to Colombia and Mozambique. Regarding the transfer of PNAE to Colombia and Mozambique, different challenges and contexts were identified. On the one hand, Colombia faces complexities such as internal armed conflicts and socioeconomic inequality resulting from economic liberalization, and international agencies play an important role in compensating for the lack of solid institutions in this scenario. On the other hand, in Mozambique, the presence and support of international agencies are crucial due to challenges such as internal conflicts, high levels of poverty, food insecurity, and vulnerability to natural disasters, which require substantial resources and robust institutional capacities for the implementation of effective public policies that are not available to local authorities. The research also indicates that the two organizations examined, FAO and WFP, reproduce their historical roles in the transfer of PNAE, with the former acting as a knowledge agency and the latter focusing on humanitarian assistance.

**Keywords:** National School Feeding Program (PNAE). Public policy transfer. Public policy translation. Public policy diffusion. South-South cooperation.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Abordagens de Transferência e Tradução de Políticas Públicas .....	45
Figura 2 - Rede de atores do Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO até 2018	111
Figura 3 - Rede de Atores do Centro de Excelência contra a Fome PMA-Brasil .....	142
Figura 4 - Síntese de atores envolvidos na Transferência FAO .....	172
Figura 5 - Transformações do PAE a partir da Cooperação Brasil-FAO .....	182
Figura 6 - Síntese de atores envolvidos na Transferência PMA.....	189
Figura 7 - Síntese de atores envolvidos no PAA África .....	217
Figura 8 - Sistematização dos atores envolvidos na transferência do Pronae .....	232

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modelo D-M de Análise de Transferência de Política Pública .....	36
Quadro 2 - Sistematização dos objetivos, dos conceitos e dos métodos de pesquisa .....	53
Quadro 3 - Síntese da Dimensão Discursiva da FAO.....	132
Quadro 4 - Síntese da Dimensão Discursiva do PMA.....	151
Quadro 5 - Síntese das traduções do PNAE realizadas pela FAO e pelo PMA .....	154
Quadro 6 - Análise da Transferência do PNAE na Colômbia.....	200
Quadro 7 - Análise de Transferência do PNAE em Moçambique.....	243
Quadro 8 - Síntese dos programas de alimentação escolar do Brasil, Colômbia e Moçambique .....	250

## LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ACFC	Agricultura Campesina, Familiar e Comunitária
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
CECANE	Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar
CFS	Comitê Mundial de Segurança Alimentar
CGFome	Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome
Cibrazem	Companhia Brasileira de Armazenamento
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentos
CONSAN/CPLP	Conselho de Segurança Alimentar da Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CTOI	Cooperação Trilateral com Organizações Internacionais
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DTS	Divisão de Temas Sociais
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
HGSF	<i>Home Grown School Feeding</i>
ICN2	Segunda Conferência Internacional em Nutrição
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MADR	Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural da Colômbia
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação do Brasil
MEN	Ministério de Educação Nacional da Colômbia

MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MINEDH	Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MRE	Ministério das Relações Exteriores
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030)
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
P1MC	Programa Um Milhão de Cisternas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAE	Programa de Alimentação Escolar da Colômbia
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Pronae	Programa Nacional de Alimentação Escolar de Moçambique
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PT	Partido dos Trabalhadores
RAES	Rede de Alimentação Escolar Sustentável
REAF	Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no Mercosul
REFAE	Representações Estaduais das Fundações de Assistência ao Estudante
RENAF	Rede Nacional de Agricultura Familiar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEAD	Secretaria Especial para Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário
SFN	<i>School Food and Nutrition</i>
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SUNAB	Superintendência Nacional do Abastecimento
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>2</b>	<b>O DEBATE SOBRE TRANSFERÊNCIA E TRADUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>25</b>
2.1	DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	28
2.2	LESSON-DRAWING.....	30
2.3	TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICA PÚBLICA.....	33
<b>2.3.1</b>	<b>O Modelo Dolowitz e Marsh (Modelo D-M).....</b>	<b>34</b>
<b>2.3.2</b>	<b>As contribuições de Mark Evans e Jonathan Davies.....</b>	<b>36</b>
<b>2.3.3</b>	<b>Atualizando a abordagem: as contribuições de Diane Stone, Leslie Pal e Osmany Porto de Oliveira.....</b>	<b>37</b>
2.4	TRADUÇÃO.....	40
2.5	CONVERGÊNCIA.....	43
2.6	OS OBJETIVOS DA PESQUISA E OS CONCEITOS ACIONADOS .....	44
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>46</b>
3.1	O CAMPO.....	47
<b>3.1.1</b>	<b>A Colômbia .....</b>	<b>47</b>
<b>3.1.2</b>	<b>O Retorno à FAO.....</b>	<b>48</b>
<b>3.1.3</b>	<b>Conhecendo o PMA .....</b>	<b>49</b>
<b>3.1.4</b>	<b>A vida em Roma gira em torno da Alimentação .....</b>	<b>50</b>
<b>3.1.5</b>	<b>Fecham-se as portas, abrem-se as janelas (virtuais).....</b>	<b>50</b>
3.2	COMPARAÇÃO QUALITATIVA: AS ATUAÇÕES DA FAO E DO PMA NA TRADUÇÃO DO PNAE E NA SUA TRANSFERÊNCIA PARA COLÔMBIA E PARA MOÇAMBIQUE .....	51
3.3	MÉTODOS, TÉCNICAS E OBJETIVOS.....	52
<b>4</b>	<b>DO ASSISTENCIALISMO ÀS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAIS: A DIFUSÃO DO PNAE PARA A FAO E O PMA.....</b>	<b>55</b>
4.1	AS ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAIS E A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	57
4.2	A TRAJETÓRIA DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL.....	65

4.3	COOPERAÇÃO SUL-SUL PARA A ERRADICAÇÃO DA FOME E DA POBREZA: O PAPEL DO BRASIL NA DIFUSÃO DO PNAE .....	71
4.4	OS ATORES DA DISSEMINAÇÃO DO PNAE .....	84
<b>4.4.1</b>	<b>O Embaixador e os paradiplomatas do PNAE na FAO .....</b>	<b>85</b>
<b>4.4.2</b>	<b>O Embaixador e os paradiplomatas do PNAE no PMA .....</b>	<b>90</b>
4.5	“E PODEMOS TRANSFERIR UMA POLÍTICA QUE MAL CONSEGUIMOS IMPLEMENTAR?”: AS FALHAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE.....	93
<b>5</b>	<b>A TRADUÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: OS MODELOS DA FAO E DO PMA.....</b>	<b>100</b>
5.1	A TRADUÇÃO DO PNAE PELA FAO: BUROCRACIA, CIÊNCIA E PACIÊNCIA .....	102
<b>5.1.1</b>	<b>Dimensão Institucional .....</b>	<b>103</b>
<b>5.1.2</b>	<b>Dimensão dos Atores .....</b>	<b>109</b>
<b>5.1.3</b>	<b>Dimensão Discursiva .....</b>	<b>116</b>
5.2	A TRADUÇÃO DO PNAE PELO PMA: AJUDA HUMANITÁRIA OU PROJETO DE DESENVOLVIMENTO? .....	134
<b>5.2.1</b>	<b>Dimensão Institucional .....</b>	<b>135</b>
<b>5.2.2</b>	<b>Dimensão dos Atores .....</b>	<b>140</b>
<b>5.2.3</b>	<b>Dimensão Discursiva .....</b>	<b>144</b>
5.3	INSTITUIÇÕES, DISCURSOS E ATORES: EXPLICANDO AS CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS NO PROCESSO DE TRADUÇÃO DO PNAE DA FAO E DO PMA.....	151
<b>6</b>	<b>ENTRE CONFLITOS E OPORTUNIDADES: A TRANSFERÊNCIA DO PNAE PELA FAO E PELO PMA NA COLÔMBIA.....</b>	<b>156</b>
6.1	COLÔMBIA, O LABORATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	157
6.2	A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA COLÔMBIA .....	163
6.3	TRANSFERÊNCIA DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR PELA FAO: DOS PROJETOS-PILOTO À MESA TÉCNICA PARA AGRICULTURA CAMPESINA, FAMILIAR E COMUNITÁRIA.....	167
<b>6.3.1</b>	<b>Os atores na transferência da alimentação escolar na Colômbia e as suas motivações.....</b>	<b>168</b>

6.3.2	<b>Constrangimentos da transferência do PNAE pela FAO na Colômbia.....</b>	<b>172</b>
6.3.3	<b>Desdobramentos da transferência do PNAE pela FAO na Colômbia .....</b>	<b>178</b>
6.4	TRANSFERÊNCIA DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR PELO PMA: POLÍTICA EMERGENCIAL OU OPERADOR DO PAE? .....	183
6.4.1	<b>Os atores na transferência da alimentação escolar na Colômbia e as suas motivações.....</b>	<b>184</b>
6.4.2	<b>Constrangimentos da transferência do PNAE pelo PMA na Colômbia .....</b>	<b>189</b>
6.4.3	<b>Desdobramentos da transferência do PNAE pelo PMA na Colômbia.....</b>	<b>197</b>
6.5	AS ATUAÇÕES DA FAO E DO PMA E SEUS IMPACTOS NA POLÍTICA PÚBLICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA COLÔMBIA.....	199
<b>7</b>	<b>ENTRE A ASSISTÊNCIA INTERNACIONAL E A REALIDADE LOCAL: A TRANSFERÊNCIA DO PNAE PELA FAO E PELO PMA EM MOÇAMBIQUE .....</b>	<b>202</b>
7.1	MOÇAMBIQUE, O QUERIDINHO DOS DOADORES INTERNACIONAIS .....	202
7.2	A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR .....	209
7.3	TRANSFERÊNCIA DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR PELA FAO: FORTALECIMENTO DOS CAMPONESES E AS CONTRIBUIÇÕES DO PAA ÁFRICA .....	211
7.3.1	<b>Os atores na transferência da alimentação escolar em Moçambique e as suas motivações.....</b>	<b>213</b>
7.3.2	<b>Constrangimentos da transferência do PNAE pela FAO em Moçambique .....</b>	<b>218</b>
7.3.3	<b>Desdobramentos da transferência do PNAE pela FAO em Moçambique.....</b>	<b>226</b>
7.4	TRANSFERÊNCIA DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR PELO PMA: INCOERÊNCIAS ENTRE A FORMULAÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO DO Pronae .....	227
7.4.1	<b>Os atores na transferência da alimentação escolar em Moçambique e as suas motivações.....</b>	<b>229</b>
7.4.2	<b>Constrangimentos da transferência do PNAE pelo PMA em Moçambique.....</b>	<b>232</b>
7.4.3	<b>Desdobramentos da transferência do PNAE pelo PMA em Moçambique .....</b>	<b>239</b>
7.5	“TUDO DEPENDE DA VONTADE POLÍTICA DO GOVERNO”: CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PROJETOS DE COOPERAÇÃO DO BRASIL COM A FAO E COM O PMA.....	241

<b>8</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>246</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>257</b>
	<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM ATORES DE GOVERNOS E PESQUISADORES .....</b>	<b>281</b>
	<b>APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM FUNCIONÁRIOS DA FAO E DO PMA.....</b>	<b>282</b>
	<b>APÊNDICE C – ENTREVISTADOS .....</b>	<b>283</b>
	<b>APÊNDICE D – FOTO DO PREÂMBULO DA CONSTITUIÇÃO DA FAO...</b>	<b>284</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os primeiros programas de alimentação escolar, que datam do início do século XX, estavam concentrados principalmente na Europa e na América do Norte. Embora compartilhassem objetivos semelhantes aos programas atuais, como aumentar a frequência escolar e melhorar as condições nutricionais e a capacidade cognitiva dos alunos, esses programas apresentavam diferenças significativas em termos de estrutura, refletindo a diversidade de contextos sociopolíticos e desafios a serem enfrentados (Sonnino; Spayde, 2014).

Nos países em desenvolvimento, a consolidação dessas políticas ocorreu no período pós-Segunda Guerra Mundial, embora a preocupação já estivesse presente antes. A disseminação dos programas de alimentação escolar no – então chamado – "terceiro mundo" contou com a participação de organizações internacionais. Inicialmente fizeram parte o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e, a partir da década de 1960, o Programa Mundial de Alimentos (PMA), criado para lidar com ações emergenciais da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)<sup>1</sup> (Triches, 2015; Sonnino; Spayde, 2014).

Desde sua criação, o PMA tem como função atender a situações emergenciais, sejam elas causadas por fatores ambientais ou sociais ou por conflitos. Para isso, o programa conta com um fundo internacional para a compra de alimentos destinados a suas missões em países em situação de risco. Entre as emergências identificadas desde sua criação, destaca-se a necessidade de cuidar das crianças, o que ressalta a importância dos programas de alimentação escolar nesse contexto.

A criação do PMA foi parte do arcabouço ideológico que permeava a visão da FAO na metade do século XX, tornando-se também uma forma de promoção do comércio internacional de alimentos. No entanto, a aquisição de alimentos para o programa era financiada internacionalmente. Embora inicialmente tenha sido estabelecido como um programa de teste com duração de três anos, em 1965 decidiu-se que o PMA se tornaria um programa permanente de pleno direito da Organização das Nações Unidas (ONU) até que a assistência não fosse mais necessária.

Outra organização internacional voltada para ações relacionadas à disseminação de programas de alimentação escolar é a Organização das Nações Unidas para Alimentação e

---

<sup>1</sup> O PMA deixou de ser um Programa da FAO em 1965, embora os dois trabalhem de forma cooperativa até hoje em muitas situações.

Agricultura (FAO). Criada em 1945, tem como objetivo principal garantir o direito humano à alimentação em todo o mundo. Ao longo dos primeiros cinquenta anos de sua atuação, a organização se concentrou em temas relacionados à produção e disponibilidade de alimentos, priorizando-os em detrimento do consumo e acesso aos alimentos, especialmente a partir de 1965, quando o PMA se tornou um programa permanente da ONU.

Até a década de 1980, o PMA, o Unicef e outras agências internacionais envolvidas na disseminação de políticas de alimentação escolar nos países do sul global tinham como principal ação a distribuição de alimentos. A partir da década de 1990, com a disseminação de teorias de desenvolvimento humano nos organismos multilaterais, outras agências (como o Banco Mundial e a FAO) também passaram a empreender iniciativas voltadas para a promoção dessas políticas. Se antes o foco residia na canalização de alimentos para a população estudantil, a partir dos anos 1990 a preocupação central passou a ser a saúde dos estudantes.

A FAO, juntamente com outras agências internacionais, passou por diversas reformas ao longo de sua trajetória. A mais recente ocorreu na década passada, impulsionada pelo surgimento de discussões sobre sustentabilidade e segurança alimentar e nutricional (SAN) no contexto do debate internacional sobre desenvolvimento. Nesse cenário, observa-se o aumento de narrativas acerca de políticas públicas destinadas à agricultura familiar e ao incremento do acesso a alimentos adequados e saudáveis. Os programas de alimentação escolar se destacam como políticas amplamente reconhecidas devido ao seu potencial de estimular compras locais e sistemas alimentares sustentáveis.

A necessidade de reposicionamento das agências internacionais foi intensificada a partir da crise dos preços dos alimentos de 2008, que afetou a SAN global. A rápida escalada de preços dos alimentos básicos levou a uma crise humanitária, exacerbando a fome e a pobreza nos países do sul global. Isto destacou a necessidade de uma resposta coordenada por parte das agências internacionais de combate à fome, como o PMA e a FAO.

O PMA, como a principal agência de assistência alimentar das Nações Unidas, desempenhou um papel crucial na resposta à crise de 2008. Para lidar com a crescente demanda por assistência alimentar, o PMA adotou uma abordagem multifacetada. Além de aumentar seus esforços de captação de recursos, buscando parcerias com governos, organizações não governamentais e setor privado, a Organização criou o Programa de Compras para o Progresso (P4P) em resposta aos desafios enfrentados. O P4P foi lançado para melhorar a SAN e promover o desenvolvimento rural sustentável, estimulando a

produção agrícola local e facilitando o acesso dos pequenos agricultores aos mercados (Milhorange, 2018a).

A crise dos preços dos alimentos também exigiu que a FAO reavaliasse suas estratégias e prioridades, colocando luz sobre a questão alimentar. A agência promoveu a cooperação Sul-Sul, que facilitou a transferência de conhecimentos e tecnologias entre países em desenvolvimento, como o Brasil. Isto destaca a importância de abordagens integradas, que conectam a agricultura familiar às políticas de SAN (Vasconcellos; Grisa; Cruz, 2023; Milhorange, 2018a).

Neste período, as políticas de SAN do Brasil começaram a ganhar destaque no debate global, sobretudo após a assinatura do programa de cooperação Brasil-FAO, em 2005 – um ano antes de José Graziano da Silva assumir o cargo de diretor regional para a América Latina e o Caribe (Maluf; Prado, 2015). A experiência bem-sucedida dos programas brasileiros fez do país uma referência mundial em políticas de combate à fome e erradicação da pobreza (Grisa; Schneider, 2014). Aliadas às políticas públicas para o desenvolvimento rural, essas iniciativas abriram espaço para uma nova agenda de intercâmbio e cooperação Sul-Sul na política externa brasileira (Maluf; Prado, 2015; Maluf; Santarelli; Prado, 2014).

Uma política brasileira importante que ganha destaque no cenário internacional é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Triches (2015) destaca que, para além da sua história (de mais de sessenta anos), a política brasileira é reconhecida pela abrangência do público contemplado (como política universal) e pelas interfaces e intersectorialidades dos seus objetivos. Com as transformações ocorridas ao longo do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), o PNAE passou a ser visto como instrumento importante para a promoção da alimentação saudável, para a formação de hábitos alimentares adequados e para a valorização da agricultura familiar, dos alimentos regionais e dos territórios. Ainda segundo Triches (2015), a experiência brasileira é pioneira no mundo e muitos países latino-americanos e africanos têm se espelhado nela para pensar seus Programas de Alimentação Escolar, de forma a aliar SAN com possibilidades de desenvolvimento rural sustentável. O PNAE, da forma como acontece hoje, precisa ser ainda aprimorado, mas possui um grande potencial na promoção de SAN e na construção de mercados que aproximem consumidores de produtores (Triches, 2015).

Dada a importância angariada pelo PNAE, no ano de 2011 o PMA criou, em parceria com o governo brasileiro, o primeiro Centro de Excelência Contra a Fome, em Brasília. O Centro tem como um dos seus objetivos propiciar que *policymakers* de outros países do Sul-Global venham até o Brasil compreender como funciona o PNAE para tê-lo como exemplo

para o desenvolvimento de programas de alimentação escolar nos seus países de origem, com o auxílio do PMA.

Atualmente as duas agências multilaterais atuam intermediando a transferência do Programa Nacional de Alimentação Escolar brasileiro para outros países do Sul-Global. A atuação das agências, por vezes, se dá em conjunto, como para a construção de diretrizes e de documentos que promovam e expliquem a política. Outras vezes, a atuação se dá de forma bem distinta, principalmente em relação aos projetos desenvolvidos nos países receptores da política.

Foi durante a pesquisa de campo para a construção da dissertação de mestrado, intitulada “As narrativas da FAO sobre segurança alimentar: uma análise sobre a convivência de paradigmas políticos conflitantes”, que diversas referências às ações e às políticas brasileiras de SAN nos documentos, nos projetos e nas entrevistas realizadas na FAO chamaram atenção (Vasconcellos, 2018). As entrevistas foram realizadas em 2016 e 2017 em grande parte com funcionários brasileiros da agência, não apenas por proximidade e identificação, mas principalmente porque o tema da SAN passou a ter destaque nos debates da agência a partir de 2011, sobretudo, fazendo uso da *expertise* brasileira na área.

A partir das observações no campo, mas também da publicação de documentos, pode-se afirmar que a atuação de José Graziano da Silva<sup>2</sup> enquanto Diretor-Geral da agência, ao longo de oito anos (2011-2019), foi uma das razões para o destaque da experiência de sucesso do Brasil para erradicação da fome e para valorização da agricultura familiar (Vasconcellos; Grisa; Cruz, 2023). Sob outro ponto de vista, a eleição de Graziano para o cargo é também uma consequência dos resultados positivos das políticas públicas de SAN brasileiras desde 2003. Ademais, a ação do governo brasileiro, através de políticas externas e atenção para cooperação Sul-Sul, também foi de extrema importância.

Neste contexto, aponta-se que, por meio da valorização das ações e das políticas brasileiras, o país se tornou uma referência na formulação e na implementação de políticas públicas de SAN (Grisa; Schneider, 2014; Triches, 2015). A política de alimentação escolar brasileira destaca-se como referência para as duas agências internacionais – a FAO e o PMA. A partir do “modelo brasileiro”, elas passaram a difundir e transferir orientações para os programas de alimentação escolar no mundo, perpassando a América do Sul e Central, o continente africano e diversos países asiáticos.

---

<sup>2</sup> José Graziano da Silva é professor do Departamento de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); foi ministro no início do governo do presidente Lula no Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate a Fome; em 2006 assumiu a direção do escritório regional da FAO para América Latina e Caribe; e, em 2011, foi eleito diretor-geral da FAO, cargo que ocupou até 2019.

Reconhecendo a importância do PNAE no contexto internacional e considerando informações, reflexões e aprendizados decorrentes da elaboração da dissertação de mestrado, esta tese traz como tema a transferência internacional da experiência brasileira mediada pela FAO e pelo PMA. Para compreender os processos de transferência de políticas de alimentação escolar realizados pelas duas organizações esta tese aborda dois estudos de caso: Colômbia e Moçambique. Estes países foram selecionados a partir de um conjunto de critérios acadêmicos e práticos, sendo eles: demonstração de interesse dos governos e experiência com a alimentação escolar; trajetória de diálogo, concomitantemente, com essas duas organizações internacionais no que se refere às ações relativas à alimentação escolar; e a existência de estudos prévios nos países, visando tanto obter dados secundários como também acessar uma “rede de contatos” capazes de favorecer a realização do campo de pesquisa virtual, estratégia necessária em função da pandemia de Covid-19.

Tomando tal recorte, para abordar o tema e refletir sobre processos a ele atrelados busca-se dialogar com os debates sobre difusão, transferência, tradução e convergência de política pública. Esses debates têm início em 1962, com o livro *Diffusion of Innovations*, de Rogers, que define difusão como o processo de comunicação de uma inovação por meio de alguns canais específicos ao longo do tempo entre atores de um sistema social. Por meio da comunicação, os participantes desse sistema social criam e compartilham informação a fim de chegar a um entendimento mútuo.

Considerando a abordagem de difusão insuficiente para compreender os fenômenos que permeiam a disseminação, transferência e adoção de uma política pública, Dolowitz e Marsh (2000) propõem a abordagem de análise de transferência de política pública. Segundo os autores, a transferência é o processo pelo qual o conhecimento sobre políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias de um determinado cenário político (do passado ou do presente) serve de inspiração para políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro cenário político. Para os autores, as relações de poder, as especificidades dos contextos sociais e as dinâmicas do processo de transferência podem produzir diferentes resultados, como cópia, emulação, combinação e inspiração da política original (Dolowitz; Marsh, 2000).

Considerando a magnitude angariada pelos processos de difusão e transferência a partir dos anos 1990 – seja em virtude das facilidades das redes de comunicação e tecnologia, seja em razão da globalização das relações, da importância da harmonização das normas em blocos econômicos e da intensificação das cooperações multilaterais e bilaterais –, alguns autores passaram a evidenciar a convergência das políticas públicas. Hassenteufel (2005)

afirma que existem duas formas diferentes de convergência. A convergência vertical, não coercitiva, acontece a partir da criação de padrões internacionais pelos organismos multilaterais ou de regulamentações e normas impostas por empresas multinacionais. Já a convergência horizontal (nacional/nacional) surge por meio do mimetismo, com a construção de uma política “inspirada” na política de outro local, muitas vezes através da dependência ou da dominação de um Estado por outro. Confluindo com esta interpretação, Stone (2012) destaca que a convergência é menos a consequência de agência e mais o resultado de forças estruturais.

Posteriormente, discordando das noções de cópia e mesmo de convergência de políticas públicas, Hassenteufel *et al.* (2017) enfatizam os processos de tradução de políticas públicas. Para os autores, a presença de diferentes redes de atores (dimensão interativa), a forma como estes interpretam a política original e procuram envolver os demais atores importantes no tema (dimensão discursiva) e as particularidades institucionais locais (dimensão institucional) produzem transformações na transferência de uma política de um lugar para outros. Longe de enfatizar a convergência, os autores ressaltam as diferenças, os ajustes e as mudanças que as políticas públicas vivenciam à medida que são “transportadas” de um contexto para outro.

É com base nesse contexto empírico e nesse debate conceitual e analítico que abordamos o tema desta tese e delimitamos as questões de pesquisa, que podem ser assim sintetizadas: **Como as agências internacionais (FAO e PMA) traduziram e difundiram a política de alimentação escolar brasileira? Como as referidas agências transferem a tradução do modelo brasileiro para Colômbia e Moçambique?**

A partir dessas indagações, a tese tem como objetivo geral analisar a transferência da política de alimentação escolar do Brasil para Colômbia e Moçambique mediada pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Desse objetivo geral, delineamos os seguintes objetivos específicos para guiar o desenvolvimento da pesquisa:

- a) compreender como o PNAE foi disseminado pelos atores brasileiros para as organizações internacionais (FAO e PMA);
- b) analisar como cada agência (FAO e PMA) traduziu a política de alimentação escolar brasileira;
- c) examinar como cada agência (FAO e PMA) transferiu a sua tradução do modelo de alimentação escolar brasileiro para Colômbia;

- d) investigar como cada agência (FAO e PMA) transferiu a sua tradução do modelo de alimentação escolar brasileiro para Moçambique.

Esta tese busca contribuir para o debate a respeito das políticas de alimentação escolar, reconhecidas internacionalmente pela sua importância na promoção da SAN e na valorização do trabalho da agricultura familiar. A relevância desse tema mobiliza as agências internacionais a difundirem tais políticas públicas, seja por meio de projetos ou pela construção de guias e diretrizes que servirão como manual de boas práticas para os demais países. As reflexões poderão contribuir para o aperfeiçoamento da atuação das agências internacionais e para as demais ações no âmbito das cooperações sul-sul para a promoção de SAN e para fomentar o desenvolvimento rural a partir das diversas realidades do Sul Global.

Os estudos de caso aqui propostos buscam também contribuir para o debate sobre transferência de políticas públicas, ao recompor toda a trajetória das políticas transferidas desde o Brasil até Moçambique e Colômbia, problematizando conceitos, diferenças e a necessidade de articulação de noções. Sendo assim, buscamos abordar as ações desses organismos internacionais enquanto mediadores na promoção dos programas de alimentação escolar e da relevância da experiência brasileira nesse cenário, além de discutir como são feitas as adaptações necessárias para os contextos locais.

O presente estudo se baseia em três abordagens de análise distintas, porém complementares, a fim de compreender a transferência do PNAE para Colômbia e Moçambique, por meio da atuação conjunta da FAO e do PMA. Primeiramente, a abordagem de difusão de políticas públicas, conforme proposto por Rogers (1962), foi empregada para examinar a forma como a política do PNAE foi comunicada pelos atores brasileiros (tanto do governo quanto da sociedade civil) às organizações internacionais. Essa análise permitiu investigar o processo de disseminação do PNAE e identificar as estratégias utilizadas pelos atores brasileiros para promover sua adoção internacionalmente.

Além disso, a abordagem de tradução de políticas públicas foi acionada com o objetivo de investigar como a FAO e o PMA transformaram a política do PNAE em propostas mais generalistas, adequadas às vocações específicas de cada agência, de acordo com a proposta de Hassenteufel e colaboradores (2017). Nesse sentido, foram analisadas as formas pelas quais a FAO, com enfoque na agricultura, e o PMA, com foco em alimentação, adaptaram e contextualizaram a política do PNAE, resultando na formulação de diretrizes e exemplos de boas práticas para a implementação em outros países.

Por fim, a abordagem da transferência a partir do modelo de Dolowitz e Marsh (2000) foi fundamental para compreender como cada agência, a partir dos modelos traduzidos do

PNAE, realizou a transferência dessas políticas para Colômbia e Moçambique. Por meio dessa análise, foram identificados os atores envolvidos, suas motivações e os principais constrangimentos enfrentados durante o processo de transferência. Esses constrangimentos abrangem questões relacionadas a valores, ideias e instituições pré-existentes nos países receptores, aspectos que influenciaram a implementação e a adaptação do PNAE em contextos diferentes.

Os achados desta pesquisa revelaram que a transferência do PNAE para Colômbia e Moçambique foi um processo complexo, envolvendo uma série de atores brasileiros do governo e da sociedade civil. Através das abordagens de difusão, tradução e transferência de políticas públicas, foi possível identificar: as estratégias de comunicação utilizadas pelos atores brasileiros para disseminar o PNAE dentro das organizações internacionais; os modelos traduzidos pela FAO e pelo PMA; e como ocorreu a transferências destes modelos para Colômbia e Moçambique.

Esta tese está dividida em sete capítulos, além desta introdução. O segundo capítulo revisa a literatura existente sobre as abordagens de difusão, *lesson drawing*, transferência, convergência e tradução de políticas públicas e os principais conceitos acionados por elas. O terceiro capítulo dedica-se à metodologia utilizada para a condução da tese. No quarto capítulo, são abordadas as organizações internacionais e suas atividades e projetos relacionados à alimentação escolar, a trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Brasil, a cooperação Sul-Sul realizada pelo país e a difusão do PNAE por meio de ações promovidas por atores do governo e da sociedade civil brasileira. O quinto capítulo traz as traduções do PNAE feitas pela FAO e pelo PMA. O sexto e o sétimo capítulos analisam a transferência da política de alimentação escolar realizada pela FAO e pelo PMA para Colômbia e Moçambique, respectivamente. O presente estudo chega à sua conclusão mediante a apresentação das considerações finais, abarcando as principais descobertas, implicações e recomendações decorrentes desta pesquisa.

## 2 O DEBATE SOBRE TRANSFERÊNCIA E TRADUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os estudos sobre difusão e transferência de políticas públicas não são novidades nas ciências sociais. Evans (2009) destaca a obra de Aristóteles do ano 315 AEC, *Nicomachean Ethics*, na qual aconselhava seus conterrâneos a observar e aprender com as experiências positivas e negativas do processo de desenvolvimento de outras cidades-estados gregas. Além disso, trabalhos como o de Moses Hadas de 1959, *Hellenistic Culture: Fusion and Diffusion*, sobre a propagação de ideias e de políticas entre Europa e Oriente Médio no período Helenístico, ou *Copying Other Nations' Policies*, escrito por Jerold Waltman em 1980 sobre o sistema de tributação desenvolvido durante a Guerra Civil dos Estados Unidos a partir da transferência de políticas europeias, também demonstram como a prática de difusão e de transferência de políticas é antiga (Dolowitz, 2000).

Embora os primeiros estudos sobre os processos de difusão e de transferência de política pública tenham ocorrido ainda na primeira metade do século passado, a partir da década de 1990 tornam-se mais recorrentes (Dolowitz; Marsh, 2000; Evans, 2004). Em uma revisão de 800 artigos sobre difusão e transferência de políticas públicas publicados nos principais periódicos da área de ciência política<sup>3</sup>, Graham, Shipan e Volden (2013) mostraram que mais da metade das pesquisas ocorreu no início do século XXI sob uma enorme variedade de expressões, como difusão, convergência, transferência, contágio, harmonização, entre outros. Os autores ainda chamam a atenção para a diversificação de políticas públicas, regulamentações e orientações presentes nos estudos analisados. Entre os principais temas abordados, destacam-se estudos sobre governança, privatizações, políticas ambientais e educacionais, mercado de trabalho, sistemas tributários, bancos centrais, políticas de saúde, liberalização econômica e políticas fiscais.

Dolowitz e Marsh (1996) apontam que, após um período no qual essas abordagens de análise “saíram de moda”, as pesquisas sobre difusão e transferência de políticas retornam para a agenda com foco nas ações da sociedade civil sobre o Estado e, logo em seguida, em estudos comparativos. Para alguns autores, essa tendência renovada decorre da globalização e dos avanços das tecnologias de comunicação e de transportes, fenômenos capazes de aumentar a velocidade e a qualidade das transmissões de informações entre atores políticos de

---

<sup>3</sup> Segundo os autores, a escolha foi feita a partir da lista dos cinquenta principais periódicos de ciência política de Giles e Garand (2007), com base no ISI rankings. Além desses, foram incluídos o *American Politics Research* e o *Governance and Publius*, que possuem diversos artigos relevantes sobre o tema.

sistemas distintos (Dolowitz; Marsh, 2000; Evans, 2004; Knill, 2007; Weyland, 2005; Faria, 2012).

Especialistas da área apontam a existência de um claro avanço – não apenas na quantidade, mas também na qualidade – das pesquisas sobre transferência e difusão de políticas públicas. Esse novo despertar para o tema representa o apogeu do campo de estudos no período atual e reflete o aumento das práticas de difusão ou transferência de políticas, assim como o aumento da qualidade nessas práticas. As pesquisas abordam diferentes aspectos do processo de difusão, desde os mecanismos acionados, os atores envolvidos e as intenções dos “exportadores” e dos “importadores” até elementos mais complexos, como a análise da distribuição de poderes na esfera política analisada, que determinam como e por que os países adotam medidas estrangeiras (Dolowitz; Marsh, 2000; Stone, 2004; Graham; Shipan; Volden, 2012; Stone; Oliveira; Pal, 2020). Além da imensa diversidade de políticas públicas analisadas, pesquisadores destacam a forte interdisciplinaridade do tema, que é objeto das áreas de relações internacionais, ciência política, sociologia, economia e do campo mais recente da análise de políticas públicas (Levi-Faur; Vigoda-Gadot, 2004, Graham; Shipan; Volden, 2012).

Alguns estudos abordam a importância dos blocos econômicos para a propagação de políticas públicas – a exemplo da União Europeia e, entre os países da América do Sul, do Mercosul (Marin, 2011). Na América Latina, foram estudados diferentes momentos e tendências de difusão de políticas nas últimas décadas, como: as políticas de liberalização da economia por meio do acordo com agências financeiras e fundos monetários internacionais, conhecido como “Consenso de Washington” (Simmons; Dobbin; Garrett, 2006); as Reformas da Previdência nos países andinos a partir do modelo chileno (KAY; SINHA; 2007); e, mais recentemente, a difusão de políticas públicas de inclusão social e combate à pobreza (Graziano Da Silva; Del Grossi; França, 2010; Faria, 2012; Lorenzo, 2013; Boscaini, 2016; Oliveira, 2020). Nesse grupo mais recente também se incluem os estudos acerca de transferência das políticas de SAN, em especial do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) brasileiro (Valencia; Grisa; Calderón, 2018; Lopes Filho; Sabourin; Sayago, 2018; Caldas; Ávila, 2018; Milhorange, 2020).

Vale ressaltar que essa ampla e diversa literatura acadêmica sobre os processos de difusão ou de transferência de políticas públicas também resultou na proliferação de termos correlatos que, por muitas vezes, são usados de forma intercambiável. Entre os conceitos cunhados para tratar desse processo, destacam-se: difusão de políticas públicas (*policy diffusion*); transferência de políticas públicas (*policy transfer*); lições aprendidas (*lesson-*

*drawing*); convergência de políticas públicas (*policy convergence*); e tradução de políticas públicas (*policy translation*) (Hassenteufel *et al.*, 2017; Volden, 2016; Graham; Shipan; Faria, 2013; Knill, 2007).

A existência de um amplo vocabulário acerca do assunto resultou, em alguma medida, em desconexão entre os estudos produzidos. Isso acontece em decorrência de estudos que mobilizam conceitos com diferentes nomenclaturas para tratar de um fenômeno igual ou semelhante e, ainda, de estudos que abordam conceitos com a mesma nomenclatura que se referem a fenômenos distintos (Braun; Gilardi, 2006; Faria, 2012; Boscaini, 2016). O resultado, segundo Braun e Gilardi (2006), é a inexistência de um campo teórico consistente e coerente.

Entretanto, Faria (2012) aponta que, por não haver consenso acerca da questão conceitual, muitos estudiosos dedicam-se a distingui-los. Entre esses estudiosos, estão Levi-Faur e Vigoda-Gadot (2004), que classificam esses estudos a partir de dois paradigmas distintos: o da transferência e o da difusão de políticas. Faria (2012) faz uso dos conceitos criados por esses autores para apontar que as duas abordagens se complementam. Por isso, prefere denominar o processo como difusão/transferência. Marsh e Sharman (2009) também defendem que as duas abordagens deveriam ser usadas de forma complementar, pois abrangeriam de forma mais completa as transformações e interações dos diversos mecanismos envolvidos no processo de difusão/transferência de políticas públicas.

Apesar das divergências, alguns pontos tornaram-se consensos entre os estudiosos do campo, entre os quais podem-se destacar: a importância de investigar os mecanismos envolvidos na difusão e na transferência e sua interação no tempo e no espaço; a evidência de que trabalhos sobre a difusão de políticas públicas tendem a olhar para as estruturas e geralmente fazem uso de uma metodologia quantitativa, enquanto as pesquisas sobre a transferência privilegiam olhar para a agência no processo, optando por metodologias qualitativas; a importância de pesquisas com maior rigor metodológico assentadas em bases teóricas coerentes; e, por fim, a necessidade de analisar se a difusão/transferência é ou não bem sucedida a partir de critérios e variáveis analíticas e comparativas (Maggetti; Gilardi, 2016; Faria, 2012; Marsh; Sharman, 2009; Braun; Gilardi, 2006).

A fim de explicar a mobilização dos conceitos acionados para a escrita desta tese, este capítulo está organizado em seis subseções. As cinco primeiras abordam diferentes conceitos presentes na literatura<sup>4</sup> sobre transferência de políticas públicas, como “Difusão”, “*Lesson-*

---

<sup>4</sup> Na década de 1990, quando os estudos de difusão voltaram a crescer, surgiu uma proposta de análise paralela à abordagem de difusão de políticas públicas proposta por Rogers. Trata-se da noção de *lesson drawing*,

*Drawing*”, “Transferência”, “Convergência” e “Tradução”. A última subseção tem como objetivo delinear o acionamento de cada um desses conceitos na construção das respostas aos problemas de pesquisa propostos nesta tese. A tese compreende difusão e transferência enquanto abordagens de análise complementares. A abordagem de tradução de políticas públicas é acionada para analisar as intervenções das agências multilaterais no processo de transferência. Além destas, neste capítulo apresentam-se outras abordagens para contextualizar os conceitos que funcionam como alicerces desta tese.

## 2.1 DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma das principais referências da abordagem de difusão de políticas públicas é o livro de Everett M. Rogers, *Diffusion of Innovations*<sup>5</sup>, de 1962. Nessa obra o autor afirma que difusão é o processo no qual uma inovação é comunicada, por meio de alguns canais específicos ao longo do tempo, entre indivíduos de um sistema social. Comunicação é o processo no qual os participantes desse sistema social criam e compartilham informação a fim de chegar a um entendimento mútuo.

Até a década de 1960, a difusão era concebida enquanto um evento espontâneo, não planejado, de dispersão de novas ideias políticas. Já a expressão disseminação era utilizada para descrever o processo quando direcionado ou administrado propositalmente pelos atores. A seguir, Rogers (1962) passa a utilizar a expressão difusão para explicar tanto a disseminação proposital e planejada quanto a disseminação de ideias e de políticas de forma espontânea. A difusão é, para o autor, uma forma de transformação social, na qual percebem-se alterações na estrutura e na função de um sistema social (Rogers, 1962). Após a publicação de Rogers, Walker (1969) investigou, no artigo "*The Diffusion of Innovations among the American States*", os mecanismos de disseminação das inovações políticas entre os estados federativos dos Estados Unidos. Desde então, essa abordagem começou a ser adotada em nível internacional (Hassenteufel *et al.*, 2017).

A abordagem de difusão de políticas públicas busca compreender como o processo de disseminação da política ocorre e também visa explicar a motivação dos países ou de outras

---

desenvolvida por Rose (1993). O autor defende que as lições aprendidas a partir de outras experiências (que podem ser internas ou externas, do presente ou do passado) mostraram-se essenciais para desenvolver posteriormente o conceito de difusão de políticas públicas. Ainda que esse conceito não seja mobilizado para a construção da tese, cabe destacar sua relevância na construção dos demais conceitos que surgem posteriormente.

<sup>5</sup> A Teoria da Difusão de Inovações de Rogers subsidiou a difusão da modernização da agricultura, processo conhecido como Revolução Verde, ao longo das décadas de 1960 e 1970 (Petry *et al.*, 2019).

escalas governativas em fazê-lo. Coêlho (2016) aponta que, ao longo da década de 1990, o campo de estudos de difusão de políticas públicas estava dividido em dois modelos explicativos: aquele que tinha como objeto os determinantes internos e outro que tinha como foco olhar para os determinantes externos. O primeiro explica a difusão com foco nas estruturas internas dos países que importam novos modelos de políticas públicas. O segundo defende que as redes formais e informais que extrapolam a escala de análise, bem como a influência de outros governos (alinhamentos políticos partidários e/ou estímulos políticos e financeiros) e os efeitos da proximidade geográfica e vizinhança (disputa ou confluência com governos vizinhos), são os principais determinantes no processo de difusão (Stone, 2012; Coêlho, 2016).

Oliveira e Faria (2017) compreendem a difusão de políticas públicas como a adoção de uma política por um *cluster* de países, seja por sua proximidade geográfica (como os estados latino-americanos), por um histórico compartilhado (que pode ser político, institucional e/ou ideológico) ou mesmo por semelhanças socioeconômicas, como os membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ou os países dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Os autores destacam a importância dos espaços internacionais de interação de *policymakers* e de atores políticos para a difusão de políticas públicas, como as Conferências e Cúpulas Internacionais promovidas pelas agências multilaterais.

Sendo assim, conforme Oliveira e Faria (2017), para os estudos de difusão de políticas não basta comparar semelhanças e diferenças, é necessário entender a genealogia e a trajetória dos modelos e como dois (ou mais) países estão inseridos em dinâmicas de aprendizagem, competição e influência recíproca. Os autores destacam a importância da difusão de políticas públicas a partir do sul global, ou seja, de países como o Brasil. Também enfatizam que não basta apenas que boas políticas públicas sejam produzidas, pois elas precisam ser “comercializadas” para maior legitimação interna, caracterizando exportação que também se dá enquanto estratégia de política externa (Oliveira; Faria, 2017).

Para Stone (2012), difusão descreve uma tendência de adoção sucessiva ou sequencial de uma prática, política ou programa por diversos governos. Nesse sentido, o “poder dos modelos globais” (liberalismo ou democracia) é cada vez mais considerado como garantido. Em função da interdependência política, os países observam as políticas públicas de seus “concorrentes” para garantir que não sejam prejudicados.

A divisão dos estudos de difusão de políticas públicas entre os que observam as estruturas políticas internas e aqueles que analisam os determinantes externos rende críticas à

abordagem e às formas como as análises eram feitas – são acusadas de não compreender a complexidade total dos fenômenos de difusão. Portanto, Cêlho (2016) defende que, para a construção de pesquisas com maior capacidade analítica desse fenômeno, seria necessário que esses dois aspectos estivessem presentes, dada a interdependência entre essas duas correntes. O autor evidencia uma aparente incoerência teórica no contexto da difusão de políticas. Diversos estudos sobre os processos de difusão indicam que a mudança de política é impulsionada por características específicas de cada país, ao mesmo tempo em que pode ser influenciada pela competição econômica internacional e pelo aprendizado. No entanto, os dois mecanismos de difusão (competição e aprendizagem) não têm base teórica comum.

Stone (2012) também destaca outras deficiências nos estudos de difusão de políticas públicas, sendo a principal a suposição de que a difusão ocorre por osmose ao invés de ocorrer por livre escolha ou por imposição. Esta premissa tornaria o fenômeno inevitável e, em alguma medida, ignora o poder dos fatores internos dos sistemas políticos. Outra crítica da autora é a ausência de discussões sobre como as políticas e as práticas são alteradas durante o processo de adoção.

O modelo de difusão de políticas públicas permite compreender a convergência entre os países que adotam uma política e, desta forma, auxilia na identificação do mecanismo que explica esse processo. Assim, a abordagem tende a priorizar a compreensão dos mecanismos (em especial a competição e a coerção) sem uma análise sociológica dos atores envolvidos na difusão, resultando, por vezes, em uma visão linear do processo (Hassenteufel *et al.*, 2017; Oliveira; Faria, 2017).

Stone (2012) também aponta que, embora muitas vezes as expressões difusão e transferência sejam utilizadas como sinônimos, os estudiosos estadunidenses tendem a utilizar mais o primeiro termo, enquanto os europeus tendem a acionar o segundo. Embora suas pesquisas tenham pontos em comum, os estudos de transferência tendem a destacar os processos da aprendizagem (ou “*lesson-drawing*”) das políticas desenvolvidas em outras localidades.

## 2.2 LESSON-DRAWING

A concepção de *lesson-drawing* origina-se do trabalho de Richard Rose. Segundo o autor, considerando os desafios comuns enfrentados por diferentes localidades, o *lesson-drawing* refere-se à busca por uma resposta a uma pergunta prática: "Em que circunstâncias e até que ponto uma política que obteve sucesso no contexto A pode ser eficaz no contexto B?".

Esse processo leva em consideração tanto perspectivas práticas, como ambientes institucionais e disponibilidade de recursos, quanto perspectivas normativas, como a coerência dos objetivos da política com os ideais do governo vigente (ROSE, 1993; 2004).

A lição é resultado da observação de como as políticas de outras localidades funcionam para além da simples e superficial referência para endossar uma política estrangeira. Rose (2004) aponta que é comum que consultores internacionais, sejam eles de agências privadas ou de organizações multilaterais, normalmente generalizem recomendações tendo como referência as políticas que funcionam na “maioria” dos países. Embora essas generalizações encorajem os atores políticos a explorar novas ideias, elas raramente explicam por que uma medida é bem-sucedida e, tão importante quanto, em que circunstâncias ela não funciona. *Lesson-drawing*, para o autor, é a formulação de uma política pública para um país com base em um modelo de causa e efeitos de uma política já existente em outro país (ROSE, 2004).

Rose (1993) também defende que o essencial nos estudos de *lesson-drawing* é compreender em que circunstâncias ocorre a aprendizagem, em que extensão a política é adotada e que impacto ela tem no novo ambiente. Sendo assim, *lesson-drawing* busca entender o desenvolvimento de uma política e explicar aspectos da transferência, tais como as relações entre atores e o impacto dessas relações na formulação da política.

Ademais, Rose (2005) destaca que o foco das pesquisas de *lesson-drawing* é o programa ou a política adotada no processo de difusão. Para o autor, diferentemente da abordagem de difusão de política pública, não são apontados argumentos determinísticos nem se reforça a ideia de que todos os países, em algum momento, deverão adotar uma determinada política em função de algum estímulo externo comum. *Lesson-drawing* refere-se, principalmente, à formulação das agendas políticas nacionais, considerando o contexto e os desafios internos e baseando-se nas experiências estrangeiras. A lição aprendida envolve o que acontece em outro país com uma proposta específica de ações que pode ser utilizada para melhorar (ou evitar) uma política pública local no futuro (Rose, 2005).

Para avaliar a viabilidade de disseminação de uma política pública, Rose (2005, p. 9) aponta dez passos recomendáveis: 1) aprender os conceitos-chave sobre o programa e sobre a lição; 2) ter a atenção dos atores políticos; 3) analisar alternativas; 4) aprender em intercâmbios e observações locais; 5) elaborar um modelo generalizado de como funciona a política; 6) adaptar esse modelo ao seu próprio contexto; 7) decidir se a lição deve ser adotada; 8) verificar se a lição pode ser aplicada; 9) simplificar as formas e os objetivos da

lição para aumentar suas chances de sucesso; e 10) avaliar o resultado da lição ao longo do tempo.

Por outro lado, para Evans (2006), *lesson-drawing* é uma forma de transferência de política pública. A literatura relativa à transferência de políticas públicas identifica três processos potenciais de transferência: voluntária, negociada ou coercitiva. Segundo o autor, o termo "*lesson-drawing*" é sinônimo de transferência voluntária de políticas públicas. Evans destaca que esse processo é racional, com intuito de solucionar problemas públicos, introduzir uma nova agenda política, legitimar objetivos alcançados e até mesmo tentar promover aliados políticos ou neutralizar adversários (Evans, 2006).

Evans (2006) critica a abordagem de Rose apontando “cinco pecados da omissão”. O primeiro é a ausência de discussão sobre a relação entre o conceito de *lesson-drawing* e a literatura sobre transferência de política pública; o segundo é a dificuldade de diferenciação entre *lesson-drawing* e outras formas de formulação de políticas públicas; terceiro, a dificuldade de avançar teoricamente em uma explicação para o desenvolvimento de políticas públicas; quarto, embasamento empírico acerca das lições aprendidas, seja em países do Norte ou do Sul global; por fim, o foco do autor está nas lições aprendidas apenas entre países desenvolvidos e existe a necessidade de analisar as diferentes formas pelas quais os países aprendem lições.

A abordagem de *lesson-drawing* está mais interessada em identificar os caminhos para o sucesso do que as instruções para isto, levando em consideração que a própria noção de sucesso é bastante plural, variando em diferentes países. Sua capacidade holística de análise, em relação à conectividade e à interatividade entre os vários elementos da política pública, permite identificar os obstáculos e as limitações da aprendizagem internacional, possibilitando a criação de critérios que possam evitá-los ou reduzi-los (Radaelli, 2004).

Se, para Rose (1993), a aprendizagem de políticas públicas ocorre por meio de comunidades epistêmicas transnacionais, para Sabatier (1991) a aprendizagem ocorre dentro das coalizões de defesa. Já para Hall (1993), de acordo com seu modelo de mudanças de paradigmas, a aprendizagem ocorre quando os agentes ajustam sua compreensão cognitiva de desenvolvimento de política públicas e, com o conhecimento adquirido das experiências passadas, modificam suas políticas públicas. Para Stone (2004), o processo de aprendizagem viabiliza a construção de um “conhecimento consensual” entre especialistas e comunidades epistêmicas e “*when consensual knowledge is developed at a transnational level, the potential exists for the exchange of ideas providing impetus for policy transfer*” (Stone, 2004, p. 6).

O processo de aprendizagem de uma lição no contexto da política não segue uma trajetória linear e apresenta imperfeições entre os diversos atores envolvidos na rede da política pública em questão. Alguns atores possuem maior capacidade de assimilar integralmente a lição política, enquanto outros adotam certas lições como gestos simbólicos ou estratégicos, sem efetivamente ampliar seu entendimento sobre a política em questão. A transferência de conhecimento não necessariamente resulta em transferência da prática da política pública. Ou seja, embora a aprendizagem seja necessária, ela não é uma condição suficiente para garantir a transferência da política pública (Stone, 2004).

### 2.3 TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICA PÚBLICA

Durante a década de 1990, o debate acerca da transferência de políticas públicas emergiu como uma nova abordagem analítica voltada para a compreensão do processo de disseminação de políticas públicas. Dolowitz e Marsh tornaram-se as primeiras referências dessa abordagem, que propõe compreender como atores políticos (governos, organizações internacionais, empresas transnacionais) influenciam outros atores na transferência de políticas públicas. Assim, os autores reconhecem que, além da importância das estruturas, bastante enfatizada pela literatura sobre difusão de políticas públicas, deve-se analisar a agência dos atores no processo de disseminação.

As análises devem levar em consideração tanto a agência dos atores – questionando quem, como e por que do envolvimento nesse fenômeno – quanto o papel das estruturas de governo, da economia internacional, das pressões políticas ou midiáticas, entre outros fatores estruturais (Dolowitz; Marsh, 2000; Marsh; Sharman, 2009). Ainda, destacam a importância de considerar que o processo de transferência de política pública implica aprender com os acertos e também com os efeitos negativos vivenciados em outros espaços ou momentos, assim como observar a existência de atores chaves na promoção (ou não) de uma política pública.

Segundo Dolowitz (2017), a discussão de transferência de política pública advém das literaturas de difusão de política pública e de *lesson-drawing*. Para os autores dessa abordagem, transferência de política pública pode ser compreendida como um processo pelo qual o conhecimento sobre políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias de um determinado cenário político (do passado ou do presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro cenário político. Os objetos de transferência podem ser políticas públicas, instituições, ferramentas (reguladoras,

administrativas, judiciais), ideologias, justificativas, atitudes e ideias, ou até mesmo lições “negativas”, ou seja, o que não se deve fazer (Dolowitz, 1997; Stone, 2012). A seguir apresenta-se três subseções com o objetivo de ilustrar as diferentes sistematizações propostas por Dolowitz e Marsh, Mark Evans e Jonathan Davis e, finalmente, as contribuições de Diane Stone, Leslie Pal e Osmany Porto.

### 2.3.1 O Modelo Dolowitz e Marsh (Modelo D-M)

Uma das contribuições da abordagem de Dolowitz e Marsh é a distinção entre a transferência voluntária e a transferência coercitiva, além da possibilidade de que as duas formas ocorram juntas (Dolowitz; Marsh, 2000). A transferência voluntária<sup>6</sup> é aquela por meio da qual atores de determinado sistema político buscam soluções para os seus problemas observando os demais sistemas e procurando por práticas que possam ser aprendidas e adotadas no seu sistema.

Já a transferência coercitiva pode ocorrer de duas formas distintas. A primeira é a transferência coercitiva direta, quando um governo impõe uma política ou transformações sociais, constitucionais ou estruturais a outro governo, contra o livre arbítrio da sua população. A transferência coercitiva indireta ocorre por meio dos processos de cooperação entre blocos de países em virtude da imposição de normas e padrões (como a União Europeia ou o Mercosul), ou seja, por meio de acordos e diretrizes propostos pelas organizações internacionais (Dolowitz; Marsh, 2000).

Os autores argumentam que a sua abordagem tem um escopo mais amplo de análise, considerando transferências de políticas realizadas internamente em um país (entre estados federativos) ou entre nações distintas. O modelo reconhece a relevância de atores não-governamentais no processo e preocupa-se em explicar como governos, organizações internacionais ou empresas transnacionais podem influenciar outros governos a transferir políticas públicas (Dolowitz, Marsh, 1996).

Dolowitz e Marsh (2000) também apontam para o crescimento de transferências de políticas públicas, pois as economias – estejam elas industrializadas ou em processo de industrialização – não conseguem manter-se isoladas das pressões econômicas globais. Outro aspecto identificado pelos autores é o crescimento de todos os tipos de comunicação, o que

---

<sup>6</sup> Para Dolowitz e Marsh (1996), o conceito de “*lesson drawing*” proposto por Rose (1993) trata das transferências voluntárias, aquelas feitas em decorrência de um aprendizado a partir da observação da experiência de outro sistema político.

facilita a circulação de conhecimento e de ideias. O modelo D-M tem como objetivo auxiliar no avanço do estudo de questões complexas sobre transferências de políticas públicas, buscando estabelecer relações entre as diferentes variáveis que compõem o processo.

Uma das grandes contribuições do modelo D-M é a possibilidade de compreender como governos, organizações internacionais e empresas transnacionais influenciam outros governos na transferência de políticas públicas, reconhecendo a relevância de atores externos aos sistemas políticos nacionais. Organizações internacionais e blocos econômicos tornam-se cada vez mais ativos nos processos de transferência de ideias, instituições e políticas públicas. Seus relatórios divulgados e suas reuniões realizadas influenciam direta e indiretamente os atores políticos. Também as organizações não-governamentais possuem grande capacidade de influenciar políticas públicas globais, transmitindo e difundindo ideias em diferentes países sobre diversos temas e sendo capazes de impactar os discursos e os desdobramentos dos processos políticos (Dolowitz, Marsh, 2000).

As transferências podem ocorrer em diferentes tempos, nacionalmente ou internacionalmente, em maior ou menor grau. Dolowitz e Marsh (1996) apontam que Rose (1993) identifica cinco formas de transferências (cópia, emulação, hibridização, síntese e inspiração), as quais são seguidas pelos autores, exceto pela unificação de síntese e hibridização (Dolowitz, Marsh, 1996). A cópia ocorre quando um sistema político adota uma política ou um programa utilizado em outro sistema político sem nenhuma alteração, enquanto a emulação não admite a cópia da política, mas aceita que um programa estrangeiro possa ter os melhores padrões para o ajuste ou a criação de uma legislação interna. Hibridização e síntese envolvem a combinação de elementos de programas ou políticas estrangeiras para desenvolver uma política que melhor se encaixa no país receptor. Inspiração, por sua vez, trata-se de observar problemas semelhantes em sistemas políticos diversos para estimular novas ideias e pensamentos sobre as possíveis políticas para o ambiente doméstico (Dolowitz, Marsh, 1996).

Para analisar um processo de transferência de política pública, Dolowitz e Marsh (2000) organizaram um modelo de análise de transferência de políticas públicas a partir de sete questões centrais:

Quadro 1 - Modelo D-M de Análise de Transferência de Política Pública

<b>Modelo D-M de Análise de Transferência de Política Pública</b>		
<b>Por que transferir uma política pública?</b>	Voluntária	<i>Lesson-drawing</i> (racionalidade perfeita)
	Combinação	<i>Lesson-drawing</i> (racionalidade limitada); pressões internacionais; externalidades; condicionalidades e obrigações
	Coerção	Imposição direta
<b>Quais atores-chaves se envolvem na transferência?</b>	Representantes eleitos, burocratas e servidores públicos, grupos de pressão, partidos políticos, empreendedores de políticas públicas, consultores, corporações transnacionais, instituições supranacionais	
<b>O que está sendo transferido?</b>	Políticas (objetivos, conteúdo e instrumentos), programas, instituições, ideologias, atitudes, valores, lições negativas	
<b>Qual a origem das lições?</b>	Passado	Internamente e internacionalmente
	Interna	Governos estaduais, municipais e autoridades comunitárias
	Entre nações	Organizações internacionais e governos (de diferentes esferas)
<b>Quais os graus de transferência?</b>	Cópia, emulação, combinação e inspiração	
<b>Quais as restrições e as facilidades para a transferência?</b>	Complexidade política, políticas anteriores, viabilidade institucional e estrutural (ideologia, valores, tecnologia, economia, burocracia) e idioma	
<b>Por que a transferência fracassa?</b>	Falhas na comunicação da transferência, processo de transferência incompleto e transferência inapropriada	

Fonte: adaptado de Dolowitz e Marsh (2000).

Dolowitz e Marsh (2000) argumentam que a transferência de políticas públicas pode ser tratada como variável dependente ou independente, e que no modelo proposto ela é essencialmente uma variável dependente, que deve ser explicada. Conforme indicado pelos estudiosos, o crescimento das transferências de políticas públicas em âmbito global tem ocasionado um aumento na quantidade de estudos a esse respeito e em sua relevância. Esta se torna uma variável explanatória útil mas, claramente, não a única explicação para o desenvolvimento de políticas públicas.

### 2.3.2 As contribuições de Mark Evans e Jonathan Davies

A partir do modelo Dolowitz-Marsh, Mark Evans e Jonathan Davies buscam avançar nos estudos das transferências de políticas públicas propondo uma reorganização das perspectivas de análise. Evans (2009) propõe cinco principais ênfases de análise: 1) centradas

no processo; 2) baseadas na prática; 3) baseadas em ideias e representações; 4) comparativas; e 5) multiníveis.

As abordagens centradas nos processos de transferência (sejam selas voluntárias ou coercitivas) têm como objeto de análise as estruturas das tomadas de decisão (cultura, regras, valores) e das relações entre os atores envolvidos na transferência, sejam eles governamentais ou não. As abordagens centradas na prática estudam a transferência ocorrida a partir de uma aprendizagem organizacional no desenvolvimento de estruturas e de processos mais eficazes nas soluções de problemas. As abordagens baseadas nas ideias se dividem entre aprendizagem social, epistêmica e discursiva, defendendo que as ideias influenciam a capacidade de aprendizagem dos atores políticos. Já as abordagens comparativas dizem respeito a uma metodologia de confronto das realidades observadas nos estudos de transferência política. Por fim, as abordagens multinível compreendem a transferência através da observação de diferentes níveis: interorganizacional, macro (ou nacional e global), internacional e transnacional (Evans; Davies, 1999; Evans, 2009).

As análises de transferência de políticas públicas diferenciam-se de outras análises de formulação de políticas públicas porque permitem colocar ênfase no importante movimento de ideias entre os sistemas de governança presentes nas redes de transferência de políticas públicas e na intermediação de agentes. Para tanto, se faz necessário estudar as diferentes formas de transferências voluntárias e completas, falhas de transferência e transferências em curso, buscando explicações através de modelos multinível (Evans, 2009).

### **2.3.3 Atualizando a abordagem: as contribuições de Diane Stone, Leslie Pal e Osmany Porto de Oliveira**

Um dos principais atrativos dos estudos de Diane Stone está na sua capacidade de mobilizar e sintetizar os diferentes conceitos e abordagens, demonstrando a complexificação das análises ao longo do tempo. A autora também destaca o papel exercido pelas agências multilaterais na transferência de políticas, seja por meio da criação de consensos internacionais (como o caso do Consenso de Washington), da criação e adoção de diretrizes e agendas internacionais (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio ou Objetivos do Desenvolvimento Sustentável), ou até mesmo na definição de conceitos e de parâmetros (Stone, 2012).

Os processos de aprendizagem são centrais para compreender como acontece a transferência de uma política, sendo que, não raro, ela ocorre (ou é potencializada) por meio

de redes de transferência transnacionais. Stone (2004) defende que esse processo de aprendizagem é determinante para definir se a transferência será bem-sucedida. As redes transnacionais são identificadas pela autora como um importante vetor de disseminação de políticas entre países, mas também através de governanças globais emergentes.

Nesse sentido, Stone (2004) afirma que o processo de aprendizagem de política pública acontece quando *policy-makers* ajustam a sua compreensão cognitiva de desenvolvimento de políticas para transformar políticas públicas a partir do conhecimento de experiências anteriores. Para a autora, a transferência de ideias, políticas ou práticas é mais coerente e coordenada quando existe o processo de aprendizagem, ao invés de apenas cópia direta de uma política.

Recentemente, a autora, em colaboração com Oliveira e Pal, estabeleceu uma associação entre o tema da cooperação para o desenvolvimento e a agenda de pesquisa sobre transferência de políticas públicas. O intuito é propor uma abordagem que percebe esse processo como um meio de difundir o desenvolvimento de forma mais ampla. Os autores destacam a importância desta lente de análise no contexto atual, em que os países do Sul global aumentam sua presença na arena internacional. Esse movimento redireciona o fluxo de políticas entre os países, ampliando o cenário e os atores que participam do processo de transferência de políticas (Stone; Oliveira; Pal, 2020).

Os autores debatem a importância de observar os atores e suas movimentações para compreender a nova dinâmica de disseminação de conhecimento e de transferência de políticas públicas. Um conceito importante para a análise é o de “empreendedores políticos”, tendo em vista que, embora ainda se trate de uma “elite política”, suas capacidades e ações para promover mudanças ultrapassam os limites locais e nacionais. A partir do momento que estes atores circulam internacionalmente, um novo conceito é criado, o de “embaixadores de políticas” (Stone; Oliveira; Pal, 2020).

Oliveira (2013; 2020) define embaixadores de políticas públicas como um grupo diversificado de agentes que participam na transferência, seja na promoção, na legitimação, na mediação ou na adoção de políticas. Os embaixadores podem ser prefeitos, ministros, acadêmicos, Organizações Internacionais, ONGs ou militantes da sociedade civil.

O autor enfatiza que esse conceito é respaldado por evidências empíricas nos processos de difusão das políticas sociais públicas brasileiras nas primeiras décadas do século XXI, bem como pela atuação dos atores envolvidos nesse movimento. Para definir “embaixador de política pública”, Oliveira (2013; 2020) fundamenta-se nos seguintes conceitos: “empreendedor político”, que se refere ao indivíduo que utiliza seus recursos para

garantir políticas públicas que o beneficiem no futuro; "*broker*", que são atores que atuam como intermediários nas relações e na transmissão de ideias entre políticos e grupos sociais; e comunidades epistêmicas, que consistem em redes formadas por profissionais reconhecidos por sua experiência e competência em uma área específica.

Ao testar estes conceitos para a realidade brasileira, o autor concluiu que os indivíduos envolvidos na disseminação das políticas sociais necessitavam uma categoria própria, que unia diferentes aspectos dos demais conceitos. Isto é, embaixadores de política públicas são atores com vasta experiência na área, que circulam entre agências governamentais nacionais e internacionais ou em organizações não-governamentais. Por isso, eles vivenciaram um contexto político no qual o Brasil era reconhecido internacionalmente pelo seu sucesso com a erradicação da pobreza extrema e da fome (Oliveira, 2020).

Sendo assim, Oliveira (2013; 2020) define embaixador político como um indivíduo que está constantemente engajado em promover políticas públicas a níveis local, nacional e internacional, com experiências internacionais e, não raro, fluência em mais de um idioma. Por vezes, o carisma também é importante, mas o principal é o fato de atuar, normalmente, na sua área de formação profissional e, muitas vezes, se identificar como militante no seu campo, caracterizando as suas ações como “missões de vida”.

Oliveira (2013) também identifica, além dos embaixadores, os "paradiplomatas", que são atores com expertise no tema da política transferida. Esses paradiplomatas desempenham um papel fundamental como operadores da transferência, adaptando a política e criando modelos para sua implementação. Eles geralmente são responsáveis por produzir materiais técnicos que facilitam o processo de disseminação da política.

As contribuições destes três autores fornecem instrumentos e conceitos que permitem olhar para as agências multilaterais como espaços e como atores que intermediam a disseminação de uma política pública, em especial na atuação em projetos de cooperação entre países do Sul global. Ao olhar para o papel destes organismos, os autores também conectam as abordagens de “transferência” e de “tradução” de políticas públicas.

Oliveira e Pal (2018) afirmam que atores envolvidos na disseminação percebem e interpretam as políticas de acordo com os seus interesses e valores, e, a partir de então, produzem narrativas e significados que não necessariamente estavam presentes na formulação da política. Considerando que as organizações internacionais não são homogêneas, mas compostas por diferentes grupos, com respectivos interesses e burocracias, os atores ali presentes devem simplificar as políticas propostas para torná-las mais aceitáveis para realidades heterogêneas.

Dessa maneira, Oliveira e Pal (2018) destacam que as traduções podem se distanciar muito da política original. Em geral, isso ocorre por dois motivos: o primeiro é a tradução, ou reinterpretação, como uma estratégia para persuadir grupos específicos que resistem à imposição internacional; o segundo se dá através da tradução de princípios amplos e vagos (como princípios gerais criados pelas organizações internacionais, por exemplo os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável ou a Nova Agenda Urbana) para que tenham maior aceitação, mas que talvez não expressem os valores e as coalizões vencedoras no espaço doméstico. O processo de tradução depende também da participação de atores que serão embaixadores e paradiplomatas da política pública junto às organizações internacionais e buscam propor formas simplificadas das políticas públicas a fim de impulsionar sua circulação internacional (Oliveira; Pal, 2018).

## 2.4 TRADUÇÃO

Políticas públicas e práticas a elas associadas raramente são simples ou facilmente transferidas, pois elas surgem e evoluem a partir dos ambientes legal e educacional e dos sistemas sociais do país de origem. Além disso, carregam aspectos ideológicos e culturais próprios de cada território. A tradução de ideias, políticas, padronizações e programas pode ser explicada como as “mutações” resultantes do processo de aprendizagem. A tradução de políticas reconhece as incertezas e as complexidades associadas à transferência, bem como facilita a comunicação e a compreensão na disseminação das ideias (Stone, 2017; 2012).

O conhecimento produzido em determinado país pode influenciar a percepção dos problemas e das soluções políticas em outro país quando não houver conflito com as crenças fundamentais dos atores políticos envolvidos. Desta forma, estes ficam mais receptivos às oportunidades de transferência da política pública em questão. A interação social e a negociação são fundamentais para que os participantes compreendam e valorizem as trajetórias da política proposta, promovendo uma “cultura internacional de políticas”, como as normas internacionalmente aceitas nas redes transnacionais (Stone, 2012).

A tradução (ou a reinterpretação) de uma política pública não deve ser encarada como uma falha no processo de transferência, mas sim como um conjunto de adaptações advindas de aprendizados que não ocorrem de forma linear. Os atores não são passivos no recebimento de políticas “importadas”, pois eles promovem modificações, fusões e hibridismos para melhor abranger suas crenças e práticas pré-existentes. Assim, devemos encarar a tradução

como um processo em constante movimento entre a inovação e a reação, entre riscos e invenções, como qualquer outro tipo de aprendizagem (Stone, 2017).

A abordagem de tradução de políticas públicas pode ser útil para estudar os diferentes atores internacionais, em especial as agências internacionais. Embora assumam-se que estes organismos detenham poder de difundir políticas e diretrizes de boas práticas, seu poder de imposição é limitado, pois são dependentes da anuência dos países para a implementação dos seus projetos. As organizações multilaterais são, muitas vezes, intermediárias na colaboração, combinação e reinvenção de ideias por meio de conferências e negociações dentro e entre as organizações. Nestes espaços, a tradução das políticas ocorre a partir de distorções, modificações e transformações (Oliveira; Pal, 2018; Stone, 2012).

Embora sejam conhecidas pela sua capacidade de coerção (aqui destacamos o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, FMI), esta não é a forma mais utilizada pelos organismos internacionais para promover boas práticas, padrões internacionais e diretrizes. Essas agências são dotadas de unidades de pesquisa e se engajam em atividades como coleta de dados, monitoramento de riscos e acompanhamento das metas adotadas em âmbito internacional. Além disso, elas também são responsáveis pela organização de eventos que visam a consolidação científica de seus objetivos. Nesse sentido, esses eventos se configuram como espaços de socialização de políticas e de tomadores de decisão em políticas públicas. (Oliveira; Pal, 2018; Stone, 2012; Greenhill, 2010).

Tais eventos também são essenciais para a circulação de informações e de atores com suas estratégias para facilitar esse fluxo. Nestes espaços são apontadas diferentes alternativas de políticas públicas para solucionar grandes problemas globais (como mudanças climáticas, crises econômicas e aumento da insegurança alimentar) inspiradas nas melhores soluções, que associam as práticas locais aos problemas globais. As traduções das políticas variam e são adaptadas de tempos em tempos, a cada encontro (Oliveira; Pal, 2018).

Identificar os principais atores e como eles agem nos eventos globais mostra-se importante para explicar a trajetória política traduzida em recomendações de boas práticas nos organismos internacionais. O Brasil, por meio do Centro de Excelência contra a Fome, por exemplo, tem uma grande contribuição no Fórum Global de Nutrição Infantil, colocando no centro do debate o PNAE e seu modelo de compras públicas da agricultura familiar (Oliveira; Pal, 2018; Hassenteufel *et al.*, 2017).

A tradução é necessária para que uma política de um lugar seja compreendida em outro. Isto depende da interpretação feita por quem a leva, a recebe ou a implementa em outro espaço. Ela pode ocorrer inesperadamente, em diferentes estágios do processo de difusão,

acarretando mudanças e adaptações em seus componentes materiais (modelo, arranjo administrativo, orçamento, legislação) e em sua dimensão abstrata (ideias, ideologias, crenças, princípios). As modificações dependem das interpretações dos atores envolvidos e geram diferentes discursos e narrativas políticas (Oliveira; Pal, 2018; Hassenteufel *et al.*, 2017).

Oliveira e Pal (2018) destacam a existência de duas dinâmicas de tradução. A primeira busca persuadir determinados grupos ou resistir a determinadas políticas, enquanto a segunda faz uma tradução de princípios de forma ampla e generalista. As organizações internacionais são compostas por diferentes atores, grupos e burocracias, que buscam e defendem seus próprios interesses. Nesse cenário, os atores fazem uma busca por políticas e práticas que possam ser implementadas em grandes projetos. Para torná-las aceitáveis em diferentes contextos, a solução encontrada é fazer uma tradução simplificada. Como consequência desta ação, é comum que sejam produzidas traduções incompletas e inadequadas, que geram projetos e implementações ineficientes (Oliveira; Pal, 2018).

Hassenteufel e colaboradores (2017) propuseram um modelo analítico para a abordagem de traduções de políticas públicas, que combina três dimensões de análise: a discursiva, a dos atores e a institucional. A dimensão discursiva da análise de tradução de políticas públicas visa examinar os aspectos cognitivos envolvidos na política pública, como a habilidade dos atores em definir conceitos e situações, utilizar estratégias argumentativas, persuadir e construir acordos adaptáveis a diferentes contextos. Essa análise identifica a formulação de problemas, as ideias e ideologias presentes na transferência da política, os significados atribuídos a cada componente da política e os paradigmas utilizados, além dos discursos e narrativas empregados na argumentação (Hassenteufel *et al.*, 2017; Surel, 2000; Jobert; Muller, 1987).

Por sua vez, a dimensão dos atores aborda aspectos sociológicos e tem como objetivo compreender o comportamento dos formuladores de políticas públicas, das elites políticas envolvidas nas negociações e daqueles que participam das adaptações da política. Essa dimensão requer uma estrutura analítica de tradução dividida em quatro aspectos: a reformulação do problema, a negociação, a atribuição de diferentes funções aos atores no processo e a mobilização dos atores. É importante ressaltar que atores e discursos estão intrinsecamente conectados (Hassenteufel *et al.*, 2017; Genieys; Hassenteufel, 2012).

A dimensão institucional refere-se às restrições que moldam a tradução da política. Inclui disputas de poder, capacidades organizacionais e institucionais, normas, regras existentes e contextos históricos que influenciam os caminhos percorridos. É nessas diferentes

dimensões que observamos tanto convergências quanto "convergências que divergem", também chamadas de divergências (Hassenteufel *et al.*, 2017).

## 2.5 CONVERGÊNCIA

Os estudos sobre convergência estão há muito tempo presentes nas análises comparativas de políticas públicas, mas foi no período pós-segunda guerra que ganharam maior relevância nos debates acadêmico e político. No centro das discussões acerca desse conceito estão os questionamentos de se e por que países diferentes desenvolvem políticas semelhantes ao longo do tempo. Na busca por respostas, dois caminhos possíveis foram encontrados pelos teóricos: olhar para convergências e semelhanças das políticas públicas de países distintos; ou olhar para divergências entre as políticas públicas de países diferentes (Knill, 2007).

Os estudos sobre convergência ou divergência de políticas públicas aumentaram consideravelmente a partir da década de 1980, com a aceleração dos processos de globalização e do que ficou conhecido como “europeização”<sup>7</sup>. Questionamentos sobre o rumo e as consequências da integração econômica conduziram o retorno desse debate. Afinal, como questiona Knill (2007), era o crescimento da integração econômica e institucional que resultava em políticas públicas semelhantes ou a busca por convergência era “impossível” devido às estruturas e instituições pré-existentes nos países?

Para Hassenteufel (2005), existem diversas modalidades de convergência de políticas públicas que podem explicar a realidade analisada. As duas principais são: a convergência vertical (transnacional/nacional), que ocorre principalmente a partir da criação de padrões internacionais pelos organismos multilaterais ou de normas impostas por empresas multinacionais às demais empresas do setor; e a convergência horizontal (nacional/nacional), que ocorre por meio do mimetismo, ou seja, da adoção de elementos de um sistema político em outro país, processo que remete à construção de uma política “inspirada” na política de outro local, o que ocorre através da dependência ou da dominação de um Estado por outro (Hassenteufel, 2005).

Para Stone (2012), o pensamento sobre “convergência” de políticas sugere que a transferência é menos a consequência de agência e mais o resultado de forças estruturais, a

---

<sup>7</sup> Europeização remete à ideia da construção da União Europeia e da capacidade do bloco de determinar e intervir nas políticas públicas dos países membros. Ainda que o processo de “integração regional” esteja bastante avançado no continente europeu, esse fenômeno pode ser percebido em outras regiões e outros blocos, como é o caso do Mercosul, do BRICs etc.

exemplo da influência da União Europeia. A convergência representa uma importante proposição contrafactual que desafia a lógica da escolha, atestando a existência de “*path dependence*” nas organizações. As análises de convergência divergem sobre a força motriz estrutural ser econômica ou ideacional e se os estados mantêm a agência diante da globalização ou são dominados por determinantes estruturais.

A convergência observada pode ser atribuída tanto a contextos históricos e políticos similares em distintas localidades quanto a um processo de inspiração baseado em experiências bem-sucedidas em outros países. Também existem casos em que as políticas são construídas de forma conjunta, principalmente em locais próximos, de forma a garantir parâmetros e objetivos semelhantes para uma determinada região – como é o caso da União Europeia e até mesmo do Mercosul (Marin, 2011).

## 2.6 OS OBJETIVOS DA PESQUISA E OS CONCEITOS ACIONADOS

Dentre as abordagens sistematizadas ao longo deste capítulo, cabe destacar as acionadas para as análises realizadas ao longo desta tese.

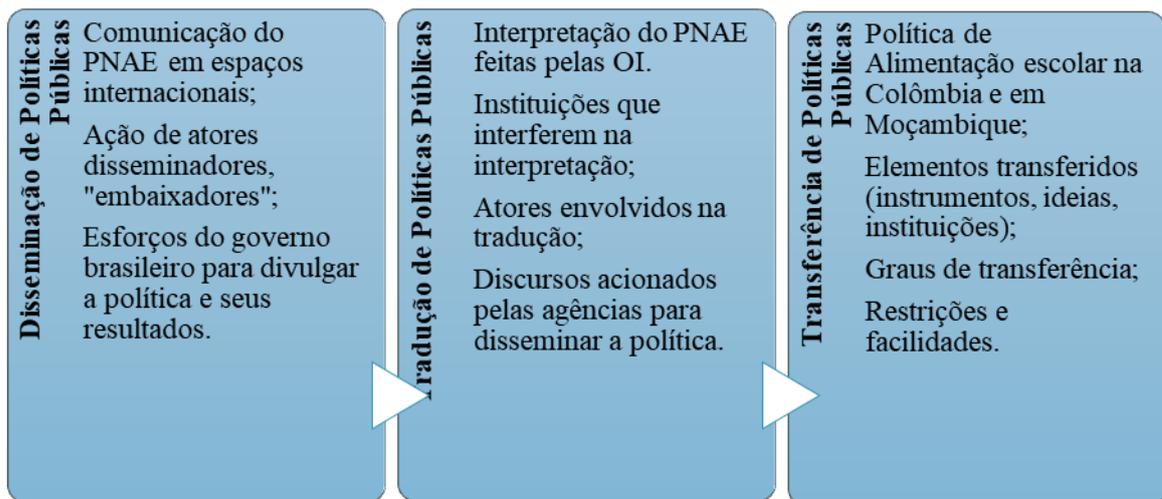
Este trabalho aborda as iniciativas empreendidas pelos atores brasileiros no sentido de disseminar e comunicar os resultados bem-sucedidos do PNAE para agências internacionais e outros países do Sul global, configurando-se como uma etapa no processo de transferência da política. De acordo com a proposta de Oliveira e Pal (2018), buscou-se identificar os atores-chave, denominados "embaixadores" e “paradiplomatas” do PNAE, bem como investigar suas estratégias de circulação e ampliação do conhecimento acerca dessa política.

A abordagem de tradução de políticas públicas será utilizada para compreender as transformações e as adaptações feitas pelas organizações internacionais para difundir o PNAE brasileiro. Para essa análise utilizaremos as três dimensões propostas por Hassenteufel e colaboradores (2017): a dimensão discursiva, a dimensão interativa ou de atores e a dimensão institucional. A análise da dimensão discursiva tem como objetivo identificar discursos e narrativas mobilizados com o intuito de comunicar ideias e transformá-las em propostas políticas por parte da FAO e do PMA. A dimensão interativa visa auxiliar a compreensão do papel exercido e das relações entre atores políticos brasileiros envolvidos na construção dessas propostas e diretrizes de alimentação escolar, assim como os atores envolvidos em cada uma das duas agências, a fim de compreender como se dá a cooperação entre Brasil e cada organização analisada. Por fim, a dimensão institucional é utilizada para visualizar como as estruturas institucionais de cada uma das agências interferem na forma como interpretam e

constroem discursos e narrativas que compõem a tradução do programa de alimentação escolar brasileiro.

Para a análise da transferência do PNAE por meio da FAO e do PMA na Colômbia e em Moçambique, utilizamos a abordagem proposta por Dolowitz e Marsh (2000), assim como as contribuições dos autores que perpetuaram e ampliaram o campo de estudo. Para isso, esta tese foca nas seguintes questões propostas pelos autores: por que os atores se envolvem na transferência de política pública?; quem são os atores-chave envolvidos no processo de transferência?; o que está sendo transferido (objetivos políticos, conteúdo político, instrumento político, programa político, instituições, ideologias, ideias, atitudes, lições negativas)?; quais os diferentes graus de transferência?; e ainda, quais as restrições ou facilidades no processo de transferência?

Figura 1 - Abordagens de Transferência e Tradução de Políticas Públicas



Fonte: elaboração própria (2023).

Inspiradas por Oliveira e Pal (2018), busca-se trabalhar os conceitos como complementares, sendo cada abordagem acionada para explicar um momento no processo de disseminação e identificar atores, instituições e discursos que intermediam o processo. Como explicado na Figura 1, cada um dos conceitos explica uma fase do processo – ainda que ocorram concomitantemente e estejam em constante transformação.

### 3 METODOLOGIA

A pesquisa para a tese teve início antes mesmo do meu ingresso no doutorado. Ela é, em alguma medida, uma continuidade e um aprofundamento dos estudos iniciados no mestrado. Ou seja, ainda que os problemas e os objetivos de pesquisa me conduzam a uma nova direção, o conhecimento e as experiências vividas ao longo do campo e da escrita da dissertação de mestrado “As Narrativas da FAO sobre Segurança Alimentar: uma análise sobre a convivência de Paradigmas Políticos Conflitantes” também fazem parte desta investigação.

Alguns materiais e dados obtidos para a escrita da dissertação de mestrado foram revisitados para a escrita desta tese. Entre eles, os relatos do campo realizado na sede da FAO em Roma<sup>8</sup>, em novembro de 2017, e as entrevistas realizadas presencialmente ou à distância, ao longo dos anos de 2016 e 2017. Além desse resgate, outras entrevistas foram realizadas entre 2018 e 2023, das quais parte foi feita durante uma segunda pesquisa de campo, entre janeiro e maio de 2019, nas sedes da FAO e do PMA em Roma.

A entrada no campo ocorreu por duas frentes: na FAO, por meio do Dr. Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto, professor aposentado do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e fundador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR). Após sua aposentadoria na Universidade, Mielitz – como é conhecido entre seus alunos – mudou-se para Roma, onde trabalhou na divisão de Desenvolvimento Agrícola e Economia, dentro do Departamento de Desenvolvimento Econômico e Social da FAO. Além de ser um vínculo dentro da organização, o professor viabilizou um convênio entre o PGDR e a FAO, facilitando assim a entrada e a pesquisa na sede da agência.

A segunda frente, no PMA, foi possibilitada pela Terceira Conferência Internacional em Agricultura e Alimentação em Sociedades Urbanizadas, coordenada pelo Dr. Sergio Schneider, professor do Departamento de Sociologia e dos programas de pós-graduação em Sociologia (PPGS) e Desenvolvimento Rural (PGDR). Além do simpósio apresentado por Daniel Balaban, diretor do Centro de Excelência contra a Fome do PMA, em Brasília, o evento contou com a presença de muitos funcionários da agência, com os quais foi possível

---

<sup>8</sup> Roma é a casa das sedes, ou *headquarters*, das agências internacionais especializadas nos temas de agricultura e alimentação, chamadas de *Rome Based Agencies* (RBA). Fazem parte deste grupo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA).

conversar e trocar informações e, posteriormente, criar novas redes de contato na sede do PMA em Roma e no Centro de Excelência contra a Fome, em Brasília.

### 3.1 O CAMPO

A pesquisa de campo realizada em 2017 revelou a importância e o impacto das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) do Brasil nos debates que ocorriam na FAO. Durante esse período, foi possível observar como o Brasil e suas políticas públicas de SAN eram considerados um modelo significativo dentro da organização. O estudo também permitiu uma compreensão mais aprofundada do funcionamento do PMA e das dinâmicas entre as duas agências, que às vezes atuam em cooperação e, em outros momentos, competem por recursos e espaços para a implementação de programas semelhantes.

O período em campo em 2017 foi considerado bem-sucedido, com a realização de dezenas de entrevistas e a participação em vários eventos e reuniões ao longo de três semanas intensas. No entanto, mesmo com a vasta quantidade de dados coletados, ficou evidente que ainda havia áreas e aspectos que não puderam ser explorados devido ao tempo limitado. Durante este período, também foi informada a aprovação na seleção para o doutorado, o que indicou a necessidade de um retorno para um estudo mais aprofundado na sede da FAO, ampliando a proposta inicial que previa um campo na América Latina.

Desde 2015, a crise econômica brasileira, agravada pelo golpe parlamentar de 2016, impactou significativamente o financiamento das universidades públicas e das bolsas de pós-graduação. Esse contexto forçou a busca por outras fontes de renda para viabilizar a continuidade das disciplinas e da pesquisa. Em 2018, dois projetos foram essenciais para a manutenção do doutorado e a realização da pesquisa de campo: a Terceira Conferência Internacional em Agricultura e Alimentação em Sociedades Urbanizadas e o projeto "A construção de mercados institucionais para a agricultura familiar no Brasil e na Colômbia", coordenado por Catia Grisa e financiado pelo CNPq. Esses projetos não só garantiram o financiamento necessário, mas também facilitaram o estabelecimento de importantes redes de contato, especialmente com atores das agências internacionais.

#### 3.1.1 A Colômbia

O segundo momento de campo ocorreu na cidade de Bogotá, em novembro de 2018. Esse período foi viabilizado por recursos destinados ao intercâmbio de experiências entre

Brasil e Colômbia. Além da professora Catia Grisa, três representantes da juventude rural da Cooperativa Mista de Agricultores Familiares de Itati, Terra de Areia e Três Forquilhas (COOMAFITT) participaram da viagem. A delegação partiu de Porto Alegre para Bogotá com o objetivo de participar do XII Foro Internacional de Desarrollo Territorial – Cambios estructurales en la política pública para la ruralidad de America Latina en el siglo XXI, organizado pelo Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA), com apoio da FAO e de diversas universidades colombianas.

Durante o fórum, destacaram-se dois aspectos fundamentais para o desenvolvimento desta tese. Primeiro, foi evidenciado o papel do Brasil como origem de debates sobre políticas públicas para o desenvolvimento territorial, com edições anteriores do fórum sendo realizadas no Brasil. Segundo, a assinatura do Acordo de Paz na Colômbia, dois anos antes, direcionou o foco para a reconstrução do tecido social desgastado pelo conflito entre o Estado e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Esse contexto histórico colombiano, com grande alocação de recursos estatais no combate às FARC e concentração populacional nas zonas urbanas, influenciou diretamente a agricultura familiar e a produção de alimentos.

Além das atividades do fórum, a delegação brasileira participou de uma reunião com a FAO na Universidade Nacional da Colômbia. Nessa reunião, os representantes da COOMAFITT apresentaram suas experiências para técnicos da organização e agricultores familiares colombianos. Houve um debate produtivo sobre o papel das políticas públicas, como compras institucionais e crédito, na promoção da agricultura familiar e do cooperativismo. A visita também incluiu uma saída de campo para identificar experiências inovadoras em produção agroecológica, ilustrações práticas das conexões entre produção e consumo de alimentos saudáveis na Colômbia.

### **3.1.2 O Retorno à FAO**

Em meados de 2018, iniciou-se a preparação para um novo período de pesquisa na FAO. Considerando o fim do mandato do Prof. Graziano como diretor-geral da FAO em 2019 e a aposentadoria iminente do Prof. Mielitz, a presença na sede da FAO em 2019 tornou-se essencial. O Prof. Mielitz, uma figura chave na organização, facilitou a introdução a diversos estagiários e pós-graduandos da FAO, destacando a segmentação disciplinar da organização e a dificuldade de integrar diferentes conhecimentos, apesar dos esforços de gestão para criar programas multidisciplinares.

O retorno à FAO permitiu o reencontro com interlocutores da pesquisa de mestrado e a criação de novas conexões, fundamentais para compreender os processos de disseminação do PNAE. A pesquisa destacou a complexidade da coordenação interna da FAO e como isso afeta a implementação de projetos de alimentação escolar. O ambiente de trabalho também revelou a resistência à terminologia usada na pesquisa, como "transferência de política pública" e "difusão de política pública", que evocavam conotações negativas entre alguns entrevistados.

As interações com os funcionários da FAO, especialmente brasileiros, indicaram uma visão crítica sobre a implementação das políticas de SAN. A gestão de Graziano foi mencionada frequentemente, tanto de forma positiva, pelos esforços em integrar conhecimentos, quanto de forma negativa, pela dificuldade em superar a segmentação interna. As entrevistas revelaram uma disputa silenciosa por recursos e projetos, refletindo a competição interna e externa dentro da organização.

### **3.1.3 Conhecendo o PMA**

Em fevereiro de 2019, a presença no lançamento do Global Nutrition Report no PMA ofereceu novas perspectivas sobre a agência. A sede do PMA, localizada na periferia de Roma, apresenta uma estrutura moderna e menor concentração de funcionários em comparação com a FAO. O grupo de brasileiros no PMA, com perfis interdisciplinares e majoritariamente jovens, mostrou-se receptivo à pesquisa sobre alimentação escolar e à difusão do PNAE brasileiro.

A experiência no PMA revelou uma abordagem mais pragmática e imediatista em relação à FAO, especialmente em projetos de alimentação escolar. O evento do Dia Africano da Alimentação Escolar destacou a importância da experiência brasileira e o entusiasmo dos funcionários do PMA em promover a cooperação Sul-Sul. A competitividade entre os funcionários das duas agências foi percebida, refletindo a disputa por recursos e projetos, tanto internamente quanto entre as próprias agências.

O PMA, como agência responsável por atender emergências alimentares globais, tem uma abordagem voltada para respostas rápidas a crises, sejam elas causadas por eventos climáticos extremos ou por conflitos sociopolíticos. Essa natureza emergencial contrasta com a abordagem mais burocrática e de longo prazo da FAO. A interação entre as duas agências, embora cooperativa em alguns aspectos, é marcada por uma competição constante por liderança em projetos de alimentação escolar.

### **3.1.4 A vida em Roma gira em torno da Alimentação**

A estadia em Roma permitiu assistir a eventos do FIDA e do CFS, além de acompanhar o debate entre candidatos ao cargo de Diretor-Geral da FAO. Roma, como sede das agências multilaterais relacionadas à agricultura e alimentação, ofereceu um ambiente enriquecedor para a pesquisa. Acompanhou-se a quarta reunião global do Fórum dos Povos Indígenas no FIDA e o debate sobre o uso do Fundo Verde Internacional para projetos com populações indígenas, destacando a diversidade de demandas da sociedade civil.

A presença nos eventos do FIDA e do CFS proporcionou insights valiosos sobre as intervenções da sociedade civil nas ações das agências e suas diversas demandas regionais. A participação no debate entre candidatos ao cargo de Diretor-Geral da FAO revelou as diferentes visões e prioridades dos candidatos, refletindo os interesses de suas respectivas regiões. A eleição de Qu Dongyu como Diretor-Geral da FAO em junho de 2019 confirmou as expectativas dos funcionários brasileiros na organização, marcando uma nova fase na liderança da FAO.

A interação com representantes indígenas e diplomatas durante os eventos destacou a importância da participação da sociedade civil nas decisões das agências multilaterais. As discussões sobre práticas sustentáveis e o uso de recursos naturais pelos povos indígenas levantaram questões críticas sobre a gestão e a alocação de recursos internacionais. Esses eventos ilustraram a complexidade das políticas públicas globais e a necessidade de considerar múltiplas perspectivas e interesses.

### **3.1.5 Fecham-se as portas, abrem-se as janelas (virtuais)**

Em março de 2020, o surgimento da pandemia de Covid-19 impôs mudanças significativas à pesquisa, forçando a adaptação para um formato virtual. A FAO, centralizada em Roma, respondeu tardiamente à crise, destacando a necessidade de readaptação dos campos de pesquisa e das rotinas de trabalho. A pandemia possibilitou a participação em eventos globais e reuniões virtuais, ampliando o alcance da pesquisa.

O acompanhamento dos relatórios da FAO e do PMA e das diretrizes do FNDE para a alimentação escolar durante a pandemia revelou os impactos da crise nos sistemas alimentares globais. A participação em eventos virtuais permitiu o acompanhamento contínuo das dinâmicas das organizações estudadas e a adaptação da pesquisa às novas realidades impostas pela pandemia. A nova dinâmica virtual possibilitou a participação em congressos e debates

internacionais, enriquecendo a pesquisa com perspectivas globais e permitindo uma análise mais abrangente das políticas de SAN.

A crise sanitária global destacou a importância de sistemas alimentares resilientes e de políticas públicas adaptáveis. A adaptação ao contexto virtual permitiu a continuidade da pesquisa e a coleta de dados relevantes, mesmo diante das restrições impostas pela pandemia. A experiência também revelou a capacidade de adaptação das organizações internacionais e a necessidade de cooperação global para enfrentar desafios emergentes.

### 3.2 COMPARAÇÃO QUALITATIVA: AS ATUAÇÕES DA FAO E DO PMA NA TRADUÇÃO DO PNAE E NA SUA TRANSFERÊNCIA PARA COLÔMBIA E PARA MOÇAMBIQUE

Considerando as vivências em campo (tanto o presencial como o virtual) e os documentos analisados no âmbito desta pesquisa, para esta tese fez-se necessária uma análise qualitativa comparada, denominada na ciência política como “nova metodologia qualitativa” (Braga, 2016). De acordo com Braga (2016, p. 160),

O status científico dessa reflexão está relacionado aos conceitos e concepções que os intelectuais possuem sobre ciência, metodologia e formas de pesquisa na ciência política comparada. [...] parte-se da proposição de que os estudos de caso podem se beneficiar das reflexões em torno do método comparado e vice-versa, com validade, portanto, com status legítimo, dentre as diversas formas de análise que fundamentam os desenhos de pesquisa em ciência política.

Portanto, para construção de uma análise qualitativa comparativa, foram selecionados quatro casos distintos: um projeto relacionado à alimentação escolar realizado pelo PMA, um projeto envolvendo alimentação escolar realizado pela FAO na Colômbia, um projeto de alimentação escolar realizado pelo PMA e outro de alimentação escolar realizado pela FAO em Moçambique. O objetivo da análise qualitativa comparada foi observar caminhos causais que tenham resultados singulares para cada caso (Braga, 2016).

Quando se trata de transferência de política pública, o resultado da análise deve apontar para convergências e para divergências do funcionamento e da estrutura da política em relação a sua forma original. Ou seja, trata-se de uma análise que busca compreender aspectos objetivos (mas também subjetivos) que explicam a aproximação da política nos países receptores em relação àquela do país que originou a transferência. Sabemos que diversos fatores influenciam a agenda, a formulação e a implementação de uma política

pública. Desde estruturas institucionais, disponibilidade e capacidade financeira, normatizações e legislações até aspectos históricos e culturais da construção de uma determinada sociedade. Por isso, o olhar da pesquisa foi direcionado para a ação das agências internacionais (FAO e PMA) na transferência da política brasileira e como elas traduzem e moldam estruturas em relação às realidades de cada um dos países estudados.

### 3.3 MÉTODOS, TÉCNICAS E OBJETIVOS

A literatura acerca de métodos qualitativos foi acionada para determinar e definir cada técnica selecionada:

- a) entrevistas semiestruturadas com funcionários da FAO e do PMA que trabalham ou trabalharam em projetos<sup>9</sup> de formulação ou implementação de políticas de alimentação escolar: trata-se da elaboração de entrevistas<sup>10</sup> com perguntas direcionadas para responder às questões de pesquisa alicerçadas pela teoria utilizada, com o objetivo de tornar explícito o conhecimento empírico dos entrevistados (APÊNDICE A, APÊNDICE B) (Flick, 2009);
- b) pesquisa documental: documentos são formas de comunicação produzidos por alguém (ou alguma organização) com objetivos práticos, visando um determinado leitor (Flick, 2009). Para esta etapa da pesquisa, foram utilizados documentos (relatórios, informes, vídeos, cursos e comunicação em redes sociais) das agências estudadas relacionados à alimentação escolar, a fim de encontrar referências à política brasileira e compreender os modelos criados e difundidos a partir dela;
- c) codificação e categorização: a partir da abordagem escolhida (Análise da Transferência de Política Pública), esta técnica teve como objetivo expressar os dados e os fenômenos observados na pesquisa na forma de conceitos. O método de codificação teórica teve três etapas: codificação aberta, com o objetivo de associar os dados aos conceitos teóricos; codificação axial, a partir dos códigos identificados, categorias foram criadas permitindo que conexões fossem estabelecidas; e por fim a codificação seletiva, etapa final do desenvolvimento e da integração da codificação, com uso de uma linha histórica, ou seja, associação das categorias aos fenômenos (Flick, 2009).

---

<sup>9</sup> Funcionários presentes nas sedes das organizações, em Roma, no Centro de Excelência contra a Fome, em Brasília, funcionários do governo brasileiro e funcionários da FAO e do PMA na Colômbia e em Moçambique.

<sup>10</sup> Aqui, 34 entrevistas.

Para melhor ilustrar os métodos e as técnicas acionadas, assim como os conceitos utilizados, foi desenvolvido o quadro abaixo (Quadro2), que sistematiza esses elementos.

Quadro 2 - Sistematização dos objetivos, dos conceitos e dos métodos de pesquisa

Questão de Pesquisa	Objetivos Específicos	Conceitos-Chaves	Operacionaliz ação	Trabalho de Campo	Métodos e Técnicas
Como as Agências internacionais (FAO e PMA) traduzem a política de alimentação escolar brasileira?	Compreender como o PNAE foi disseminado pelos atores brasileiros para as organizações internacionais (FAO e PMA)	Transferência-processo de disseminação	Mecanismos para a disseminação (criação do Centro de Excelência, acordos de cooperação, eventos, produção documental ...); Embaixadores e paradiplomatas da política pública	Fase I: FAO; PMA; Centro de Excelência Contra a Fome; funcionários do governo brasileiro	Entrevistas Semiestruturadas; Pesquisa Documental
	Analisar como cada agência (FAO e PMA) traduziu a política de alimentação escolar brasileira	Tradução	Dimensão interativa, discursiva e institucional das organizações internacionais		
Como as Agências transferem a tradução do modelo brasileiro para Colômbia e Moçambique?	Examinar como as agências (FAO e PMA) transferiram a tradução do modelo de alimentação escolar brasileiro para Colômbia	Transferência	Perguntas Dolowitz e Marsh: 1. Por que transferir a política públicas? Quais os atores-chave e por que se envolvem? O que está sendo transferido? Qual a origem das lições? Quais os graus de transferência? Quais as restrições e facilidades?	Fase II: Colômbia e Moçambique e Fase III: Análise dos dados coletados	Entrevistas Semiestruturadas; Pesquisa Documental. Sistematização das evidências empíricas encontradas nas ações de cada Agência nos países pesquisados; Codificação e categorização dos projetos de transferência.
	Investigar como as agências (FAO e PMA) transferiram a tradução do modelo de alimentação escolar brasileiro para Moçambique				

Fonte: elaboração própria (2023).

Para a condução deste estudo, foram realizadas 34 entrevistas ao longo do período de 2017 a 2023. Dentre elas, 11 foram conduzidas com funcionários da FAO, 8 com funcionários do PMA, 5 com funcionários do governo brasileiro (incluindo 2 diplomatas), 3 com pesquisadores especializados em políticas públicas na Colômbia e em Moçambique, e 4 com

representantes de organizações de agricultores. A identidade dos entrevistados não é mencionada, sendo utilizadas siglas com letras indicativas de seus vínculos institucionais e números correspondentes à ordem de aparição neste trabalho (APÊNDICE C). A preservação do anonimato foi solicitada pelos funcionários das organizações internacionais, que estão obrigados contratualmente a não fornecer entrevistas identificando-se sem prévia autorização dessas organizações. Vale ressaltar que esses interlocutores, assim como os atores envolvidos no processo de transferência, possuem experiência e atuação em diferentes esferas, como no PMA e no governo brasileiro, na FAO e na academia, nas organizações da sociedade civil e no governo. Buscou-se a realização de entrevistas com representantes dos governos colombiano e moçambicano, entretanto, devido à impossibilidade de conduzir pesquisas de campo presenciais e à dificuldade em conseguir realizá-las virtualmente<sup>11</sup>, essas entrevistas não puderam ser realizadas.

A análise documental foi realizada com base em relatórios emitidos pela FAO, PMA, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG). Além das diretrizes elaboradas nas sedes das duas agências em Roma, os relatórios referentes a Colômbia e Moçambique, bem como aqueles elaborados pelas agências para a América Latina e Caribe e para a África, também foram considerados nesta avaliação.

---

<sup>11</sup> As principais dificuldades encontradas referem-se, principalmente, à resistência por parte dos representantes dos países em conceder entrevistas a uma desconhecida. Foram enviadas cartas de apresentação, bem como o questionário a ser aplicado e informações sobre o programa de pós-graduação. Além disso, outra dificuldade envolve a agenda desses atores, que se encontrava bastante ocupada com reuniões virtuais ao longo deste período.

#### **4 DO ASSISTENCIALISMO ÀS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAIS: A DIFUSÃO DO PNAE PARA A FAO E O PMA.**

Não é de hoje que os programas de alimentação escolar têm sido considerados soluções, respostas rápidas para problemas socioeconômicos ou políticas socioassistenciais. Embora a distribuição de alimentos para crianças em escolas remonte ao século XIX, as primeiras políticas públicas de alimentação escolar surgiram no início do século XX na Europa e nos Estados Unidos (Sonnino; Bassinello; Lozano, 2016).

A partir da segunda metade do século XX, as agências internacionais passaram a incentivar a criação de programas nacionais de alimentação escolar nos países em desenvolvimento. Um marco significativo foi a 3ª Conferência sobre os Problemas de Nutrição na América Latina, realizada em Caracas, em 1953, e promovida pela FAO e pelo Unicef. Entre as soluções recomendadas nessa conferência, destaca-se a ampliação e institucionalização da alimentação escolar como forma de promover a educação sanitária e a mudança de hábitos alimentares<sup>12</sup>.

Também se destaca a atuação do PMA que, desde sua criação enquanto um programa da FAO, tem como função atender às situações emergenciais relativas a causas ambientais e sociais e conflitos políticos ou religiosos. Em 1963 a agência já estava operacionalizando a entrega de merendas escolares no Sudão e, desde então, é o maior provedor mundial de alimentação escolar (WFP, 2020). Maluf (2007; 2009) destaca que, no início, essa distribuição gratuita de alimentos se dava por meio de doações internacionais, principalmente dos Estados Unidos da América, que associava a urgência em alimentar o então conhecido “Terceiro Mundo” com a necessidade de escoar seus próprios estoques excedentes agrícolas. Todavia, como apresentamos nesta pesquisa, a forma como essas refeições são entregues hoje difere muito de como era feita no momento da sua criação.

No contexto recente, as organizações internacionais (Banco Mundial, PMA, FAO, Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola – FIDA – e Unicef) defenderam que os programas de alimentação escolar eram grandes aliados na mitigação dos efeitos da crise de alimentos de 2008 e 2009, em conjunto com as políticas de transferência de renda condicionadas. A formulação e implementação de políticas nacionais de alimentação escolar,

---

<sup>12</sup> Em 1952 foi elaborado o 1º Plano Nacional de Alimentação, chamado “Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil”, pela Comissão Nacional de Alimentação (CNA). O projeto contou com a participação de Josué de Castro e outros nutrólogos brasileiros na sua elaboração e previa a expansão de merenda escolar, assistência alimentar a adolescentes, enriquecimento de alimentos básicos e apoio à indústria de alimentos. Vale destacar também que Josué de Castro assumiu, em 1952, a presidência do Conselho da FAO, posição que ocupou por três anos, justamente no período em que a Conferência foi realizada.

preferencialmente ligadas a políticas de educação, são defendidas como estratégias consistentes para garantir a SAN e a presença dos estudantes em sala de aula (Bundy; Burbano; Grosh, 2009).

O fechamento dos espaços físicos de escolas durante a pandemia de Covid-19 resultou em consequências graves para crianças e adolescentes em países em desenvolvimento, interrompendo o crescimento dos programas de alimentação escolar. O aumento do desemprego, a redução da renda das famílias e a falta de acesso a refeições saudáveis nas escolas contribuíram para o aumento da evasão escolar e do trabalho infantil. Isto demonstra que a alimentação escolar vai além de fornecer uma nutrição adequada, sendo também um meio de promover a presença dos alunos nas escolas e garantir a SAN (Bouterakos *et al.*, 2021; Corrêa *et al.*, 2020; WFP, 2020).

De acordo com autores que se dedicam a propor transformações nas políticas públicas de compra de alimentos, programas de alimentação escolar podem ser considerados grandes oportunidades de ampliar mercados para os produtos da agricultura familiar e de fomentar a produção e o consumo de alimentos saudáveis e sustentáveis (Triches, 2015; Morgan; Sonnino, 2008). Esse “novo” mercado é um instrumento do Estado para promover a reintegração da produção familiar à cadeia de abastecimento nacional, enfrentando, dessa forma, diferentes problemáticas (econômica, social, ambiental e nutricional). Tal abordagem é conhecida na literatura como *Home Grown School Feeding* – HGSF (Triches, 2015; Morgan; Sonnino, 2008).

O PNAE possui uma história de mais de setenta anos e é reconhecido como o maior programa universal de alimentação escolar do mundo, ficando em segundo lugar em número de beneficiários. Somado a isso, entre 2003 e 2010, houve uma rápida e significativa expansão da política brasileira de cooperação internacional para SAN, com destaque para a alimentação escolar, e da cooperação Sul-Sul em geral, em especial com países da África e da América Latina (Santarelli, 2015; Peixinho, 2011).

Neste capítulo, são discutidos os esforços e as intenções do governo brasileiro na difusão da política brasileira de alimentação escolar, bem como o papel dos atores envolvidos no processo. Para tanto, o capítulo baseia-se no estudo de Rogers (1983), que define a difusão como o processo pelo qual uma inovação é comunicada ao longo do tempo, por meio de canais específicos, entre os membros de um sistema social. A difusão é um tipo especial de comunicação que tem como objetivo a disseminação de novas ideias. A comunicação é um processo no qual os participantes criam e compartilham informações entre si, visando alcançar uma compreensão mútua (Rogers, 1983).

Considerando a importância conferida recentemente para a alimentação escolar enquanto política pública de desenvolvimento socioeconômico sustentável, este capítulo está dividido em cinco seções. A primeira explana o surgimento e as transformações das políticas de alimentação escolar difundidas pelas organizações internacionais ao longo das últimas décadas. Na segunda seção, é realizada uma revisão acerca do surgimento e da evolução do PNAE. Na terceira, é feita uma análise das formas de cooperação e da política externa brasileira, com ênfase no período a partir de 2003. Em seguida, na quarta seção, examina-se o papel desempenhado pelos atores envolvidos na comunicação do PNAE para as agências internacionais e para o mundo, denominados aqui como "embaixadores" e "paradiplomatas" da política, conforme o conceito de Oliveira (2013). Por fim, a quinta seção aborda as discrepâncias entre as ideias difundidas e a realidade política no Brasil.

#### 4.1 AS ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAIS E A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A origem da FAO advém de esforços do início do século XX, com a criação do Instituto Internacional da Agricultura, na Itália, a partir de estudos de David Lubin e de Frank McDougall, que destacavam a importância de integração de temas como agricultura, pobreza e saúde. Após a Segunda Guerra Mundial, em agosto de 1945, a FAO foi institucionalizada com a assinatura de 42 países membros, um pouco antes de ser constituída a Organização das Nações Unidas. Naquele momento, a Europa havia sido devastada pela II Guerra Mundial e grande parcela da sua população encontrava-se ameaçada pela fome (FAO, 2015).

Assim como as demais organizações multilaterais criadas no período pós-guerra, a FAO tinha o objetivo de ser uma agência de desenvolvimento. Suas ações deveriam ser voltadas para construir soluções para a fome e a escassez de alimentos, o que, em boa parte de sua história, foi sinônimo de promoção do aumento da produção agrícola (Vasconcellos; Grisa; Cruz, 2023). A organização foi responsável pelo primeiro censo agrícola mundial após o período de guerras e tornou-se a referência mundial para a construção de relatórios e propostas para o combate da fome, por meio da reconstrução do papel da agricultura na economia. Em 1954, suas diretrizes e princípios foram transformados em um código internacional de conduta, que visava proteger os interesses dos produtores locais e do comércio internacional. Essas mesmas diretrizes são utilizadas até hoje em programas de auxílio alimentar para monitorar iniciativas de assistência para produção de alimentos e de *commodities* agrícolas (FAO, 2015).

Desde sua criação, a FAO tem difundido ideias, interpretações de mundo, conceitos, diagnósticos, orientações políticas e modelos de políticas públicas em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Além disso, tem atuado, em conjunto com governos nacionais e subnacionais, na transferência, construção e implementação de programas e ações públicas. Inicialmente, os esforços foram direcionados para facilitar o aumento da produção agrícola como forma de combate à fome que, no início da década de 1950, ameaçava quase a metade da população mundial. É neste contexto que, nos relatórios publicados pela organização, surgem temas relacionados à tecnologia para a produção de alimentos no campo, enquanto simultaneamente acontecia a chamada Revolução Verde<sup>13</sup>. Em pouco tempo, o uso indiscriminado dos recursos naturais e a degradação da biodiversidade transformaram-se também em preocupações da organização (Loconto; Fouilleux, 2019; Fouilleux; Bricas; Alpha, 2017; Fao, 2015; Jarosz, 2009; 2014).

Logo após a criação das agências multilaterais, a alimentação escolar foi percebida como um programa com potencial de ação de combate à desnutrição infantil, de distribuição de alimentos e de cuidados com a saúde em geral. A FAO trabalhava em conjunto com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef)<sup>14</sup> na distribuição de leite em pó em países em desenvolvimento, direcionando seus esforços para projetos que incentivavam a produção animal e a produção de leite (Ruxin, 1996).

Em 1953 foi publicado o primeiro documento sobre Alimentação Escolar pela FAO, chamado *School Feeding: It's Contribution to Child Nutrition*<sup>15</sup>, o que indica que no momento da sua criação, a organização tinha como uma de suas preocupações a alimentação de crianças e adolescentes em idade escolar. Vale destacar que, nesse período, diversos países tinham desenvolvido ou estavam desenvolvendo políticas nacionais de alimentação escolar, inclusive aqueles em desenvolvimento, como foi o caso de grande parte dos países latino-americanos. O Estado de Bem-Estar Social estabelecido no período pós-guerra defendia políticas públicas que buscassem soluções para fomentar as agriculturas e as indústrias locais

---

<sup>13</sup> Revolução Verde é como ficou conhecido o pacote tecnológico que corresponde aos instrumentos desenvolvidos na tentativa de obter aumento da produtividade agrícola, para responder à necessidade de mudanças do meio rural e às novas demandas da sociedade industrial e urbana crescente. Os seus objetivos eram o aumento da produção de alimentos e de matérias-primas que seriam fornecidas para a indústria e a liberação da mão-de-obra necessária para esse processo. O crescimento da agricultura capitalista gerou aumento do uso de máquinas agrícolas e de fertilizantes e o melhoramento de sementes, com tecnologias amplamente difundidas (Silva, 1987).

<sup>14</sup> Originalmente o Unicef foi chamado de Fundo de Emergência Internacional para Crianças (ICEF). Disponível em: <https://www.unicef.org/history>. Acesso em: 16 mar. 2023.

<sup>15</sup> Alimentação Escolar: Sua contribuição para a nutrição infantil (tradução própria).

para contribuir com a erradicação da fome e o fortalecimento da mão-de-obra disponível (Rutledge, 2009).

Nos anos que sucederam a Segunda Guerra Mundial, a FAO trabalhou conjuntamente com a Organização Mundial da Saúde (OMS) e com o Unicef para difundir e implementar projetos e programas de SAN. O tema da nutrição esteve bastante presente na década de 1950 e no início da década de 1960, inclusive no que diz respeito às políticas de alimentação escolar (Doss, 1972; Ruxin, 1996).

A cooperação entre as três agências para a formulação e implementação de programas nutricionais apresentava uma série de pequenos conflitos, geralmente relacionados aos financiamentos destes programas. O Unicef financiava os projetos em campo, mas boa parte do orçamento era alocado na OMS, privilegiando a doação de alimentos e de suplementos e programas de aleitamento materno. Por outro lado, os projetos da FAO tinham por objetivo ampliar a produção de alimentos locais e instruir sobre transporte e armazenamento destes produtos, ficavam em segundo plano (Ruxin, 1996).

Segundo Ruxin (1996), a década de 1960 marcou o surgimento de campanhas e programas mundiais contra a fome. Desta forma, a FAO coloca-se como responsável por acompanhar as mudanças na oferta e no consumo de alimentos, buscando incentivar dietas mais adequadas para a saúde humana. A organização se afasta da implementação de projetos locais e passa a defender que apenas a formulação e o planejamento de políticas públicas nacionais seriam capazes de erradicar a fome em todas as suas formas:

FAO had begun to de-emphasize localized nutrition programmes per se and had concluded that only national planning had the strength to promote substantial change, since hunger and "hidden hunger" were overwhelming the lives of billions of people. FAO used the term "hidden hunger" to describe a non-clinical state of hunger in which a person did not receive the recommended intake for nutrients but did have adequate intake to avoid clinical symptoms of deficiency (Ruxin, 1996, p. 154).

Em 1972 a Coreia do Sul requisitou uma consultoria para implementar um programa de alimentação escolar, ocasião na qual a FAO fez um pequeno relatório com os principais conceitos e direcionamentos para a construção desta política (Doss, 1972). Chama a atenção a presença de diversas organizações multilaterais atuando em conjunto para diferentes etapas da formulação do programa – como o PMA e o Unicef, para garantir as doações, e a FAO e a OMS, para fazer um planejamento de médio e longo prazo e realizar os treinamentos necessários. Podemos perceber neste relatório a presença de discussões sobre educação nutricional, produção local e construção de hortas escolares, embora também estejam

presentes outros modelos de programas que fazem uso de doações internacionais<sup>16</sup> e das famílias dos estudantes, bem como de trabalho voluntário de pessoas da comunidade (Doss, 1972).

Nos anos 1990, a influência da organização na difusão e na conceitualização do termo SAN colocou “luz” sobre a questão do acesso aos alimentos e sobre o papel dos mercados (Headey; Fan, 2010; Candel *et al.*, 2014; Agarwal, 2014; Farsund; Daugbjerg; Langhelle, 2015; Fouilleux; Bricas; Alpha, 2017; Jarosz, 2015; 2014; Lee, 2012). Uma década mais tarde, a crise dos preços dos alimentos de 2008 (que teve entre as suas principais causas o aumento da demanda por biocombustíveis, o aumento das barreiras comerciais para produtos agrícolas e a volatilidade dos mercados futuros causada pelo aumento das especulações) colocou novamente a SAN no centro da agenda global para o desenvolvimento. A falta de soluções efetivas para a fome, somada a novas crises, fragilizaram a agência, o que apontava para a necessidade de uma renovação (Headey; Fan, 2010; Candel *et al.*, 2014; Agarwal, 2014; Farsund; Daugbjerg; Langhelle, 2015; Fouilleux; Bricas; Alpha, 2017; Jarosz, 2015; 2014; Lee, 2012).

Mais recentemente, entre 2011 e 2019, ao longo da gestão do brasileiro José Graziano da Silva, a organização atuou de modo importante na difusão da noção de políticas públicas para a agricultura familiar. Destaca-se não apenas as contribuições da categoria social na produção de alimentos e na redução da pobreza rural (Valencia; Grisa; Calderón, 2018; Fouilleux; Bricas; Alpha, 2017) como também o debate sobre a necessidade de sistemas alimentares sustentáveis diante dos desafios da fome, má-nutrição e mudanças climáticas. Neste período, a organização passou por uma reestruturação estratégica e organizacional, colocando novamente a SAN no centro das suas ações e enfatizando a importância da implementação de projetos para a construção de mercados para a agricultura familiar e das políticas públicas para a criação de cadeias de valores.

A divisão responsável pelos modelos propostos e pelos projetos implementados de alimentação escolar na FAO é a Divisão de Nutrição e Sistemas Alimentares<sup>17</sup>. Suas ações são divididas em quatro grandes áreas: Ambiente alimentar saudável e alimentação escolar; Alimentação e educação nutricional; Compras inclusivas e cadeias de valores; e, por fim, Ambiente político, legal e institucional. A área voltada ao ambiente alimentar saudável e

---

<sup>16</sup> Além do PMA, na década de 1960, a FAO e a OMS lançaram o programa *Freedom From Hunger Campaign* (“Campanha Livre da Fome”, tradução própria), que fazia doações de suplementos alimentares para países em desenvolvimento. Neste relatório, Doss (1972) sugere acionar o programa para garantir a oferta de alimentos enquanto o programa de alimentação escolar está sendo construído e planejado.

<sup>17</sup> Em inglês, *Nutrition and Food Systems Division*.

alimentação escolar prevê o estabelecimento de padrões de qualidade nutricional e a adequação da alimentação escolar, fortalecendo os vínculos com a produção local de alimentos. A área relacionada à alimentação e educação alimentar é uma abordagem com interações entre currículo escolar, atividades extracurriculares, ambiente alimentar escolar, sistema alimentar local, hortas escolares, refeições e intervenções de higiene e saúde. Já a área voltada às compras inclusivas e cadeias de valor busca conectar a demanda de alimentos das escolas com a produção local de forma a fomentar a agricultura familiar e melhorar o desenvolvimento da comunidade. Por fim, no que se refere ao ambiente político, legal e institucional, o foco é auxiliar no desenvolvimento de mecanismos que permitem a coordenação dos vários setores envolvidos, o financiamento regular e o desenvolvimento de capacidades institucionais (FAO, 2019).

De modo vinculado à FAO, em 1961 foi estabelecido o PMA. Tal iniciativa se deu após a Conferência da FAO e a Assembleia Geral da ONU em novembro daquele mesmo ano, como um programa experimental que teria duração de três anos. Posteriormente, foi expandido “*for as long as multilateral food aid is found necessary*”<sup>18</sup> (WFP, 1965, p. 2). Poucos meses depois da sua criação, em setembro de 1962, o PMA foi acionado para amenizar a crise alimentar que ocorria no Irã, resultante de um grande terremoto que atingiu o país e deixou mais de 12 mil mortos. Em 1963 foi lançado o primeiro projeto de desenvolvimento, no Sudão. No mesmo ano, no Togo, foi lançado o primeiro projeto de refeições escolares, que logo se tornaria uma das principais ações do organismo internacional (WFP, 2020). A emancipação do PMA acarretou o afastamento da FAO das questões mais urgentes referentes à fome e, por quatro décadas, a organização se dedicou a pensar a agricultura e propor conhecimentos e soluções para o aumento da produtividade rural (Vasconcellos; Grisa; Cruz, 2023).

Assim como ocorrido com a FAO, uma série de tentativas anteriores de criar arranjos multilaterais para a SAN mundial serviram de alicerce para a construção do PMA. Segundo Shaw (2001), a criação de um programa multilateral de ajuda alimentar foi ideia do estadunidense George McGovern, diretor do programa *Food for Peace* e assessor do então presidente J. F. Kennedy. A proposta inicial era a criação de um programa experimental, restrito a ajudas emergenciais e projetos-piloto de desenvolvimento (em especial para a alimentação escolar) (Shaw, 2001).

---

<sup>18</sup> “Enquanto socorro alimentar multilateral for considerado necessário” (tradução própria).

A proposta ia ao encontro dos objetivos do governo de Kennedy: apoiar o agricultor estadunidense, fazer um uso “adequado” do excedente da produção agrícola e agir internacionalmente através da mediação das Nações Unidas. O programa, pensado por McGovern, não acarretaria aumento de custos para os EUA, pois os recursos aportados pelo país viriam, principalmente, na forma de grandes doações de alimentos acumulados nos estoques do governo (Maluf, 2007; Shaw, 2001).

A emancipação do PMA da FAO ocorreu no ano de 1965, quando se tornou um Programa permanente das Nações Unidas – embora tenha havido uma série de tentativas de restringir o PMA a um projeto de prestação de auxílio alimentar nos moldes da abordagem do programa de ajuda alimentar estadunidense (Shaw, 2007). A decisão de transformar o que era para ser temporário em um programa permanente foi impulsionada por estudos realizados pela FAO, que apontavam a necessidade de programas alimentares que teriam como público-alvo populações em situação de vulnerabilidade como crianças, gestantes e nutrízes.

As principais preocupações na criação do PMA eram a escala dos projetos, o público-alvo e os possíveis impactos socioeconômicos negativos causados por ajudas alimentares internacionais. Os projetos teriam escala piloto, sem a intenção de torná-los programas permanentes executados pela agência, e tinham como alvo apenas os países em desenvolvimento. Em relação aos impactos, procurava-se distanciar o PMA do programa estadunidense, tendo em vista os riscos de desincentivar a produção agrícola local e perturbar o comércio internacional de *commodities* (Maluf, 2007, Shaw, 2001).

A criação do PMA foi caracterizada por um debate sobre qual aspecto – nutricional ou econômico – deveria receber maior ênfase. Uma parte dos especialistas defendia que o valor-renda das *commodities* agrícolas ofertadas deveria ser a variável mais importante a ser considerada, enquanto outra parte insistia em levar em consideração o valor-nutricional dos produtos. Por fim, os projetos do PMA passaram a considerar as necessidades nutricionais de cada grupo beneficiado. Com o tempo, foram gerados graves problemas de operacionalização, dadas as dificuldades em sincronizar a entrega de diferentes alimentos de origens diversas, o que se mostrou também mais custoso (Shaw, 2001).

Apesar dos desafios, o PMA é, desde a década de 1960, o organismo internacional que mais atua com alimentação escolar no mundo, tanto auxiliando os países a formularem políticas nacionais como distribuindo alimentos para os escolares de países em desenvolvimento. A ajuda alimentar deveria melhorar os indicadores nutricionais e os resultados escolares dos estudantes, sendo assim um incentivo para crianças de famílias em

situações de vulnerabilidade socioeconômica frequentarem regularmente as aulas (Shaw, 2001).

A década de 1990 foi marcada por grandes pressões internas e externas dentro do sistema das Nações Unidas. O aumento de guerras civis, genocídios e perseguições étnicas, combinado com o colapso político da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), resultou em maior necessidade de ações da ONU na primeira metade da década do que ao longo dos quarenta anos que a antecederam. Esta década ficou conhecida pelo aumento da pobreza, dos conflitos e da instabilidade social, cujas principais vítimas eram as mulheres e as crianças. Embora a necessidade de ajuda alimentar aumentasse, a oferta desses alimentos teve um grande declínio no período. Ficou claro, então, que mudanças na PMA eram necessárias (Shaw, 2001).

Além da redução de oferta de alimentos e de repasses financeiros para a organização, bem como o aumento de situações emergenciais, precisava-se planejar um aumento da qualidade da alimentação mundial e investir mais em projetos de desenvolvimento. Acompanhado de outras agências do sistema ONU, o PMA passou por reformas, redirecionando seus esforços para desenvolver e difundir programas alimentares com potencial de tornarem-se programas nacionais permanentes nos países do sul global (Shaw, 2001). Em 2005 a organização passou a atuar para além da alimentação, distribuindo *vouchers* para refugiados iraquianos na Síria como forma de impulsionar o desenvolvimento desta população no novo país. Dessa forma, atuando em situações que vão além da questão da fome (WFP, 2020).

Desde a sua formulação, o PMA tem sido responsável pela distribuição de alimentos para a população escolar de diversos países em desenvolvimento, em especial para aqueles de renda média baixa ou de renda baixa. Se inicialmente suas operações contavam com a distribuição de excedentes da produção de grandes produtores agrícolas, principalmente dos Estados Unidos, em um período mais recente, a agência passou a atuar também em projetos que disponibilizam assistência técnica rural e capacitação em gestão de políticas públicas (Maluf, 2007; Shaw, 2001).

O Centro de Excelência Contra a Fome foi estabelecido em Brasília com o principal objetivo de propagar o PNAE para os demais países em desenvolvimento (principalmente africanos e latino-americanos), fazendo uso de intercâmbios, visitas, projetos e compartilhamento de experiências. Em 2016 foi criado um Centro de Excelência para o Desenvolvimento Rural na China – o país que, recentemente, mais aumentou as suas contribuições para a agência. Em 2019 foi criado o Centro Regional de Excelência contra a

Fome e a Desnutrição, uma parceria entre o governo da Costa do Marfim e o PMA, para acelerar a implementação da Agenda 2030 no continente africano, o qual tem as maiores taxas de má nutrição infantil e de fome (WFP, 2020).

Outras agências – tanto multilaterais pertencentes à ONU, quanto regionais, organizações não-governamentais (ONGs) e agências de desenvolvimento nacionais – também participam do processo de construir, transferir e financiar projetos voltados para a alimentação escolar. Entre as mais relevantes, podemos citar a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (*United States Agency for International Development*, USAID), um órgão do governo estadunidense criado em 1961 pelo então presidente J. F. Kennedy. A agência atua em diversas áreas, como economia, agricultura, saúde, política e assistência humanitária, inclusive em programas de alimentação escolar. Desde a sua criação, a atuação da USAID é alvo de críticas, sendo apontada por trabalhar na desestabilização de governos não alinhados com as políticas dos EUA e impor modelos de desenvolvimento nos seus projetos humanitários (Brunt, Casey; 2022; Morefield, 2019; Sonderman *et al.*, 2018).

Outra agência multilateral de grande relevância na atuação em projetos de alimentação escolar é, conforme já foi citado no início da seção, o Unicef. Criado em 1946, tem o objetivo de promover a defesa dos direitos das crianças e atender às suas necessidades, contribuindo para o seu desenvolvimento. Desde a sua criação, o fundo participa e promove ações de distribuição de alimentos, suplementos e leite para crianças em países do sul global, além de executar projetos em parceria com o PMA, com a FAO e com outras agências multilaterais, como a Organização Mundial da Saúde (OMS). Assim como no PMA, no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e no Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), os Estados Unidos são acusados de usar sua influência sobre o Unicef como uma forma de política externa, canalizando fundos de ajuda para governos amigos para ajudá-los a vencer eleições em seus países (Hlavac, 2013; Bengoa, 1997).

Os documentos e os programas de Alimentação Escolar das agências internacionais, aqui especialmente do PMA e da FAO<sup>19</sup>, variam em objetivos, estrutura, metodologia e, até mesmo, em nomenclaturas. Este é, talvez, um dos aspectos mais complexos ao estudar a transferência da política de alimentação escolar, pois ainda que todos os documentos apontem a experiência brasileira como um exemplo de êxito e possuam, em grande medida, muitos

---

<sup>19</sup> Além das agências já apontadas, podemos citar outras que participam na disseminação de políticas de alimentação escolar, como o Fundo Internacional de Desenvolvimento da Agricultura (FIDA), o *Global Child Nutrition Foundation* e o *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD).

aspectos e ideias inspirados a partir do PNAE, os conceitos representam diferentes programas e projetos propostos, defendidos e financiados por atores diversos.

#### 4.2 A TRAJETÓRIA DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL

O PNAE é um dos maiores e mais abrangentes programas de alimentação escolar do mundo. O seu objetivo é garantir aos escolares o acesso à alimentação saudável e adequada, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento biopsicossocial, para aprendizagem e rendimento escolar satisfatório e para a construção de hábitos alimentares saudáveis. Também auxilia no combate à fome e à miséria, por meio do atendimento gratuito e universal dos escolares da educação básica pública (incluindo creches, pré-escolas, ensino fundamental, médio e de jovens e adultos). Desde 2009, o programa prevê a compra de alimentos da agricultura familiar, criando um robusto mercado institucional para a categoria (Peixinho, 2011).

De imediato, é importante considerar que a alimentação escolar brasileira, enquanto política pública, está sendo construída há mais de 60 anos. Na década de 1940, a criação de um programa público de alimentação escolar já era tema de debates em diversos fóruns. Em 1945, o governo de Getúlio Vargas estabeleceu a Comissão Nacional de Alimentação (CNA)<sup>20</sup>, com o objetivo de estudar o estado nutricional dos brasileiros, corrigir deficiências alimentares através de campanhas educativas e fomentar o desenvolvimento da indústria de alimentos (Peixinho, 2011).

O primeiro programa de alimentação escolar no Brasil foi criado no governo de Café Filho, em 1955, denominado “Campanha da Merenda Escolar” e inspirado nos estudos e nas propostas feitas por Josué de Castro ainda na década de 1940. Por ser um programa bastante antigo, o PNAE passou por diversas modificações ao longo da sua história e, como defende Maluf (2009), sua evolução ilustra o percurso do debate sobre SAN no país.

Em 1952, o Primeiro Plano de Alimentação Nacional, com o nome de Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil, foi elaborado pela CNA e previa a realização de inquéritos nutricionais, ampliação da merenda escolar e assistência alimentar a adolescentes, além do enriquecimento de alimentos básicos e de apoio à indústria de alimentos nacional. Peixinho (2011) reforça que esse primeiro documento não mencionava desnutrição ou fome,

---

<sup>20</sup> Antes mesmo da criação da CNA, foi criada, em 1942, a Coordenação da Mobilização Econômica (CME), que incluía um Serviço Técnico de Alimentação Nacional (Stan), que orientava a produção agrícola e industrial de alimentos., além de racionalizar a comercialização e prestar assistência técnica à indústria de alimentos (Macedo *et al.*, 2009).

e, conseqüentemente, não relacionava os problemas de nutrição no país à pobreza ou a outros problemas socioeconômicos vividos pela população.

Naquele contexto, em 1955 foi assinado o Decreto nº 37.106, que estabelecia a Campanha de Merenda Escolar (CME), sob responsabilidade do Ministério da Educação, que tinha o apoio do Unicef, juntamente com outras agências internacionais. Essas agências doavam leite em pó, margarina e cápsulas de vitaminas a crianças, nutrizes e gestantes. Além disso, promoviam outras iniciativas de assistência infantil, como melhoria de hospitais, vacinas, campanha de educação e saúde para mães e outros (Peixinho, 2011).

No ano seguinte à sua criação, a Campanha passou a ser denominada Campanha Nacional de Merenda Escolar, destacando o seu atendimento em âmbito nacional e, em 1965, foi alterada novamente para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). Paralelamente a essas transformações na política nacional, cresciam no cenário internacional (e conseqüentemente também no Brasil) os programas de ajuda alimentar estadunidenses. Entre os principais programas de ajuda alimentar, citamos o “Alimentos para a Paz”, financiado pela *United States Agency for International Development* (USAID), e “Programa de Alimentos para o Desenvolvimento”, promovido pelo PMA, que atendiam populações carentes, com destaque para o fornecimento de alimentação para crianças em idade escolar. Ao longo desse período, alimentos foram enviados para a distribuição aos escolares brasileiros do ensino fundamental (que, na época, atendia estudantes entre 7 e 14 anos) dos municípios e dos estados mais carentes no que se refere a recursos financeiros.

A década de 1960 também foi marcada pela criação, por parte do governo federal, de outras estruturas fundamentais na operacionalização de políticas de produção, armazenagem e abastecimento de alimentos, com destaque para a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem), que, com a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB), compunham o Sistema Nacional de Abastecimento. Mesmo com esses eventos, Silva (2014, p. 19) destaca a preterição por políticas de alimentação e nutrição no processo de desenvolvimento do Brasil naquele período, assim como a sua subordinação às propostas das agências internacionais. O foco no crescimento econômico resultou em políticas direcionadas ao aumento da produtividade da agricultura por meio da modernização, contexto no qual a preocupação com a produção de alimentos devia-se mais a uma tentativa para conter a inflação (Silva, 2014).

A CNA foi extinta e substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), criado por meio da Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972 (Brasil, 1972). O INAN era um dos “projetos de impacto” do governo militar no âmbito da assistência alimentar e era

responsável por uma série de programas voltados às populações em situação de vulnerabilidade social (Pinheiro, 2009). Em 1973, foi lançado o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), sendo composto por doze subprogramas. A existência de dificuldades de operação e irregularidades resultou em curta vigência, apenas um ano (até 1974). No ano seguinte, começou a ser elaborado o II PRONAN, baseado nas diretrizes e objetivos do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND- 1975-1979) (Silva, 2014). Silva (2014) destaca que essa foi a primeira grande ação para alimentação que enfatizava a importância do uso de alimentos básicos nos programas alimentares. Entre os argumentos para a criação da segunda versão do programa, estava o diagnóstico de que os subsídios à produção de *commodities* agrícolas para o mercado internacional causaram o estrangulamento da produção de alimentos de consumo interno, o que resultou em medidas de apoio aos pequenos produtores rurais para o aumento de suas produções. A região Nordeste estava como uma das prioridades dos programas, pois apresentava um contingente muito grande de pessoas em situação de pobreza e de deficiência nutricional que necessitava de assistência do governo, assim como uma grande quantidade de pequenos produtores que poderia ser beneficiada com comercialização de sua produção (Silva, 2014).

Em 1979, a CNAE passou a ser denominada de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a compra de alimentos passou a ser definida por uma Comissão composta pela Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), pelas secretarias estaduais de saúde e de educação, por um representante da vigilância sanitária, um representante da COBAL e um representante estadual da FAE, contando com uso de recursos federais específicos para a alimentação escolar. As pressões exercidas por estudiosos e profissionais da nutrição resultaram na preferência por produtos *in natura* em detrimento aos industriais. Mas na época os potenciais fornecedores participavam do processo de compra de alimentos por meio da modalidade de licitação e deveriam entregá-los diretamente nas escolas, o que resultava em dificuldade de acesso a esse mercado por parte dos pequenos produtores (Calderón, 2018).

A partir de 1983, o programa foi sendo descentralizado e passou a ser administrado pelos municípios. Apesar da pressão existente para compra de alimentos *in natura*, a liberalização da economia brasileira contribuiu para que cerca de 40% dos alimentos distribuídos fossem formulados (ainda que isso tornasse o programa mais caro para os cofres públicos) sob a justificativa de facilitar a distribuição e armazenagem. Em 1986 foi acrescentado ao PNAE o Programa de Alimentação dos Irmãos de Escolares (PAIE), também conhecido como Programa Irmãozinhos, que estendia a distribuição de alimentos aos irmãos de escolares entre quatro e seis anos de idade (Silva, 1995).

Em 1988, com a publicação da Nova Constituição, o PNAE tornou-se uma política de Estado, garantindo assim a alimentação para os escolares do ensino fundamental. Posteriormente, por meio de uma Emenda Constitucional, o direito à alimentação escolar foi ampliado para toda a educação básica, que compreende o ensino infantil, o ensino fundamental e o ensino médio (Silva, 1995). Para atender à nova constituição, foi criado o Programa de Suplementação Alimentar Escolar, que avançava no sentido da municipalização de funções e de recursos, redistribuindo as ações referentes à operacionalização da política. À FAE cabia financiar, regulamentar e comprar alimentos "formulados" e industrializados; aos estados cabia desenvolver os cardápios e definir os alimentos a serem comprados, analisar dos valores nutricionais, adquirir produtos básicos e controlar a qualidade de alimentos; e aos municípios cabia administrar e operar o programa (Peixinho, 2011).

O processo de descentralização, que ganhou força a partir do ano de 1992, operava por meio de um termo de adesão, que incluía os municípios e os estados interessados em operar o programa de alimentação escolar de forma descentralizada. No "contrato" estava definida a necessidade de adquirir e fornecer arroz, feijão, charque, farinha de mandioca, macarrão, sardinha, leite em pó integral, entre outros, e a compra e a entrega dos produtos frescos, como pão, ovos, carne e pescado. Ambos deveriam obedecer a critérios de logística e cronograma de uma equipe técnica (Carvalho, 2009).

Silva (2014) destaca que, embora houvesse o processo formal de descentralização e de maior controle e vigilância em relação à alimentação escolar, o início da década de 1990 foi marcado pela redução de recursos destinados ao programa. Esse "empobrecimento" do PNAE acarretou no aumento das compras de grandes indústrias alimentícias, eliminando, por meio de processos licitatórios burocráticos e complexos, a participação dos agricultores familiares, o que os impediu de vender diretamente para as secretarias municipais de educação.

Em 1994, por meio da Lei nº 8.913, foi instituída a descentralização dos recursos financeiros do PNAE. Até 1998, os municípios que ainda não haviam aderido à descentralização, conforme fosse do interesse das prefeituras, deveriam apresentar um "plano de trabalho" com demonstrações dos gastos públicos em educação para as Representações Estaduais (REFAE), de forma a comprovar a capacidade municipal para operacionalizar o programa. Ao fim desse período, quase 70% dos municípios brasileiros já haviam municipalizado a alimentação dos seus escolares (Peixinho, 2011).

Para expandir a eficiência do gasto público, com aumento da qualidade e produtividade, o governo providenciou a extinção da FAE e da REFAE, em 1997, transferindo as atribuições desses dois organismos para o Fundo Nacional de

Desenvolvimento da Educação (FNDE), dentre elas, o PNAE. A descentralização, já sob a administração do FNDE, foi consolidada com a Medida Provisória nº 1.784, de 1998, que determinou o repasse financeiro para aquisições a todos os municípios e secretarias de estado de educação. Essa transferência deveria ser automática, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, e depositada diretamente em conta corrente. O cálculo do valor seria feito a partir do número de alunos matriculados no ano anterior e declarados no censo escolar (Peixinho, 2011).

A partir de 2003, vimos ações crescentes do Estado brasileiro na promoção da agricultura familiar<sup>21</sup> e da SAN, seja por meio de política econômica ou por meio de políticas sociais (Grisa; Schneider, 2014). Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, entre os anos 2003 e 2010, a prioridade dessas ações se deu em torno da estratégia do Programa Fome Zero, da valorização do salário-mínimo e de diversas políticas para a agricultura familiar e para a garantia da SAN (Grisa; Schneider, 2014; Lopes Filho; Sabourin; Sayago, 2018). O governo do presidente Lula representou uma mudança significativa nas políticas de SAN.

Dentre essas mudanças, o PNAE teve um papel central no Programa Fome Zero, pois garantia o direito à alimentação por meio da oferta das refeições e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os escolares da pré-escola e do ensino fundamental, que representavam 20% da população brasileira (Peixinho, 2011). O Fome Zero foi desenhado ao redor de quatro grandes eixos: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social (Graziano Da Silva; Del Grossi; França, 2010). Uma das principais propostas do primeiro eixo foi a expansão do PNAE, o que significou um aumento no valor dos recursos repassados pelo FNDE e a criação de Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANE)<sup>22</sup> em 2006. Esta se mostrou uma importante contribuição para a aproximação entre nutricionistas e agricultores, apoiando a consolidação das compras públicas da agricultura familiar no PNAE nos níveis municipal e estadual (Brasil, 2006).

---

<sup>21</sup> Ainda que a Lei da Agricultura Familiar (nº 11.326), que definiu as diretrizes de uma Política Nacional para a Agricultura Familiar estabelecendo o conceito de “Agricultura Familiar” para o direito brasileiro, seja de 2006, a categoria política é reconhecida desde a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), no ano de 1995. Sendo assim, respeitando a temporalidade dos conceitos e das expressões utilizadas nos programas, nas leis e nos relatos feitos a partir desse período, trata-se a categoria como “agricultura familiar” e não mais como “pequenos produtores”.

<sup>22</sup> Esses centros foram criados para fornecer suporte técnico e operacional na promoção da alimentação saudável nas escolas, incentivando a participação da sociedade civil na fiscalização do programa.

A criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do Programa Bolsa Família<sup>23</sup>, do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC)<sup>24</sup> e de políticas territoriais foram mais algumas das ações e inovações do período. No caso do PNAE, objeto de pesquisa desta tese, as mudanças envolveram a ampliação do público beneficiário, observando suas especificidades, um amplo conjunto de orientações e recomendações para a promoção da alimentação adequada e saudável e a garantia de participação mínima da agricultura familiar no fornecimento dos alimentos aos escolares. Apesar de ser uma política já antiga, somente a partir dos anos 2000 o PNAE passa a ser visto como um possível instrumento de desenvolvimento rural, a partir da institucionalização das compras públicas de alimentos da agricultura familiar local (Triches, 2015).

Desde 2003 o Programa já possuía entre os seus objetivos a finalidade de suprir as necessidades nutricionais dos alunos (de creches, da educação infantil e do ensino fundamental) e contribuir para a formação de bons hábitos alimentares (Triches; Teo, 2014). Um conjunto de transformações foi promovido no PNAE, alicerçado na criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)<sup>25</sup>, ambos de 2006.

A experiência relacionada à construção e operacionalização do PAA, a partir de 2003, possibilitou que gestores públicos de municípios e estados percebessem possibilidades de execução do PNAE a partir de processos menos burocráticos, o que contribuiu para que a aquisição de produtos para a alimentação escolar fosse feita de modo a evitar os processos licitatórios e os contratos até então exigidos pelo PNAE. Esses movimentos contribuíram para a formulação da Medida Provisória nº 455, de janeiro de 2009 e, posteriormente, para a construção da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 (Triches, 2015).

Com a Lei nº 11.947/2009, o PNAE foi estendido para alunos do ensino médio e do ensino para jovens e adultos (EJA) das redes públicas e filantrópicas e o valor per capita (por aluno) foi reajustado. Ademais, o programa passou por uma reforma que estipulou que no mínimo 30%, dos recursos repassados pelo FNDE para alimentação escolar fossem destinados

---

<sup>23</sup> O Programa Bolsa Família é um programa de transferência condicionada de renda, criado para unificar e ampliar um conjunto de políticas públicas de transferência de já existentes no Governo de Fernando Henrique Cardoso, como o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação (Silva, 2014).

<sup>24</sup> O Programa Um Milhão de Cisternas busca promover acesso à água potável e segurança hídrica em áreas semiáridas por meio da construção de cisternas para captação e armazenamento de água da chuva (Silva, 2014).

<sup>25</sup> No Decreto da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, SAN é definida enquanto: “[...] a realização do direito humano a uma alimentação saudável, acessível, de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, respeitando as diversidades culturais e sendo sustentável do ponto de vista socioeconômico e agroecológico” (Brasil, 2006).

para compras de produtos da agricultura familiar (Brasil, 2009). Considerando tais mudanças, Ashe e Sonnino (2012) avaliam que o novo modelo de alimentação escolar é consequência de uma abordagem de segurança e soberania alimentar voltada à garantia do direito à alimentação adequada.

Sendo assim, e com base em diversos estudos realizados a partir de então, pode-se afirmar que a política de alimentação escolar brasileira contribui para além da SAN e do desempenho escolar dos estudantes contemplados (Peixinho, 2011). De fato, do modo como o PNAE opera atualmente, ele potencialmente desempenha uma importante função de promoção do desenvolvimento rural e sustentável brasileiro, conforme defendido por Triches (2015). Além disso, segundo Magalhães e Buani (2017), o programa acumula também o papel de política de transferência de renda para populações do meio rural, em que a pobreza existente muitas vezes passa despercebida.

Desta forma, o PNAE se tornou uma referência internacional devido à sua abordagem abrangente e eficaz na promoção da alimentação saudável e da SAN nas escolas, combinada com políticas de compra direta da agricultura familiar. A política tem sido reconhecida como uma estratégia exemplar para promover o desenvolvimento sustentável e fortalecer laços entre educação, saúde e agricultura, especialmente pela FAO e pelo PMA, que difundem o programa em outros países do Sul global.

#### 4.3 COOPERAÇÃO SUL-SUL PARA A ERRADICAÇÃO DA FOME E DA POBREZA: O PAPEL DO BRASIL NA DIFUSÃO DO PNAE

Para uma compreensão aprofundada da difusão das ideias e das políticas públicas do Brasil, é essencial realizar uma introdução concisa aos diversos tipos de cooperação nas quais o país se envolve. Inicialmente, destaca-se a cooperação Norte-Sul, que é a forma mais conhecida, envolvendo geralmente os países membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e as agências internacionais. Para esta tese, é relevante mencionar a cooperação Sul-Sul, um arranjo cooperativo que tem emergido rapidamente nas últimas duas décadas, ocorrendo entre os países do Sul global. Essa forma de cooperação pressupõe trocas mútuas e horizontais e é promovida principalmente pelos membros do bloco BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), pelos países árabes e por outros países em desenvolvimento (Fingermann, 2014; UN, 2019).

A cooperação Sul-Sul tem emergido como uma ferramenta de política externa significativa para países em desenvolvimento. Nesse sentido, o Brasil busca fortalecer suas relações com outras nações do Sul global através da promoção de parcerias estratégicas e do intercâmbio de conhecimentos e experiências, conforme a fala do Entrevistado F1:

Nos anos 1990', 2000, começa um fenômeno novo, que é a cooperação Sul-Sul, o Brasil, não sei que idade você tem, Fernanda, talvez você não tenha memória disso, era muito comum nós esperarmos a cooperação Norte-Sul, o discurso do coitadinho, que eu tenho que ir lá pedir ajuda para a Alemanha, para a Itália, para o Japão, para vir aqui, para me modernizar, me ajudar a crescer, fazer meus projetinhos de campo, o tema da incidência política e tudo mais. O Brasil, a Argentina, o Chile e o México, romperam com isso, e começaram, dentro dos fóruns da OEA [Organização dos Estados Americanos], os fóruns da CELAC [Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos], por exemplo, o nosso Mercosul, a centrar documentos de cooperação Sul-Sul, uma vez que temos esses documentos, nas distintas áreas, né, no caso da FAO, agricultura e alimentação, ou da OIT do trabalho, ou da saúde da OMS, começamos a colocar recursos para desconstruir essa perspectivas Norte-Sul, que por detrás dela tem toda uma indução de política, de tecnologia, de comércio e tudo mais (Entrevistado F1, funcionário da FAO América Latina e Caribe, setembro de 2021).

Esse enfoque cooperativo visa fomentar a solidariedade e a colaboração entre os países em desenvolvimento, gerando o avanço mútuo e o fortalecimento das capacidades de cada nação envolvida. O Brasil, nesse contexto, busca desempenhar um papel ativo como um agente de cooperação Sul-Sul, aproveitando suas próprias experiências e recursos para contribuir para o desenvolvimento socioeconômico de outros países, ao mesmo tempo em que almeja benefícios recíprocos para suas próprias políticas e interesses nacionais.

É pertinente ressaltar que, embora estudos recentes apontem para o crescente papel do Brasil como provedor de cooperação, ao longo da história o país vem sendo receptor de cooperação internacional. A partir da década de 1950, a maioria dos projetos buscava o desenvolvimento de capacidades, porém, nas décadas anteriores, o Brasil foi amplamente beneficiado por assistência internacional. A cooperação atualmente recebida tem como metas aprimorar o desempenho das instituições públicas, formular e implementar políticas públicas em parceria com atores da sociedade civil e fortalecer o senso de apropriação da sociedade em relação às políticas e programas públicos nacionais (Baumann *et al.*, 2022).

No que diz respeito às cooperações oferecidas, Baumann e colaboradores (2022) argumentam que são essencialmente voltadas para o desenvolvimento de capacidades em outros países. Os autores destacam que a cooperação brasileira se fundamenta na premissa de que nações do Sul global atravessam estágios de desenvolvimento distintos, embora compartilhem trajetórias históricas comparáveis e enfrentem desafios semelhantes em termos

econômicos e sociais. Essa cooperação apresenta uma vantagem comparativa em relação àquela proveniente do Norte global devido ao potencial de adaptação das soluções concebidas para as questões brasileiras a contextos similares em outras nações em desenvolvimento, considerando a existência de elementos comuns em termos de identidade (Baumann *et al.*, 2022).

Em relação às motivações brasileiras para a cooperação, pesquisadores no campo das relações internacionais e da ciência política defendem três perspectivas distintas. A primeira identifica o Brasil como um parceiro para o desenvolvimento com base no humanitarismo construtivista. Essa abordagem argumenta que a cooperação com o Sul global, especialmente com a África, ocorre como resultado do reconhecimento de uma "dívida histórica" (Saraiva, 2012) e está em consonância com o discurso oficial do governo brasileiro da época (Saraiva, 2012; Milani, 2012), como é possível perceber na fala do entrevistado D1:

A solidariedade era parte da nossa política externa, e a solidariedade com outros países em desenvolvimento, países pobres da África, da América Latina, principalmente, não exclusivamente, mas principalmente, não era excludente na nossa noção de soberania, pelo contrário, era algo central naquilo que víamos como importante e que acabava sendo útil para a gente também, não posso dizer que cada coisa era feita com um objetivo específico, mas na realidade acabava sendo útil, criava um clima favorável para o Brasil [...]. (Entrevistado D1, diplomata brasileiro, maio de 2019).

A segunda perspectiva é caracterizada como colonialista ou sub imperialista, fundamentada na teoria da dependência. Segundo essa abordagem, os projetos de cooperação, especialmente os de cooperação técnica em agricultura (como o ProSavana<sup>26</sup>), são vistos como promotores de políticas imperialistas de ocupação de territórios, favorecendo os interesses do setor privado brasileiro (Fingermann, 2014; Visenti, 2010).

Por fim, a perspectiva autointeressada argumenta que o equilíbrio internacional e a diversificação são as principais motivações e oportunidades de desenvolvimento socioeconômico, facilitando a participação do setor privado no âmbito internacional (Fingermann, 2014; Cabral; Shankland, 2013). A perspectiva humanitária e solidária não se opõe à perspectiva auto interessada, pois as ações apontadas como humanitárias foram aquelas que legitimaram o Brasil no seu papel de potência emergente, ampliando a sua visibilidade nos espaços políticos internacionais:

---

<sup>26</sup> ProSavana é o Programa de Cooperação de Desenvolvimento Agrícola da Savana de Moçambique, um programa de Cooperação Trilateral entre os governos brasileiro (por meio da ABC), japonês (por meio da *Japan International Cooperation Agency* - JICA) e moçambicano. O acordo de cooperação foi assinado em setembro de 2009 e lançado em 2011 (Moçambique, 2018).

[...] não é à toa que o Brasil, no governo Dilma, mas em grande parte devido às coisas já feitas no governo Lula, e também pela habilidade dos dirigentes do governo Dilma, conseguiu eleger no mesmo período, um ano e meio de diferença, o diretor-geral da FAO e o diretor-geral da OMC, eu nunca vi os dois serem de um mesmo país, porque são duas organizações até um pouquinho contraditórias na maneira de agir, e o Brasil conseguiu eleger os dois, que é uma coisa extraordinária, duas organizações importantíssimas (Entrevistado D1, diplomata brasileiro, maio de 2019).

Esta perspectiva garante o reconhecimento e a validação do país enquanto potência econômica, defendendo os interesses do capital brasileiro, como na disputa comercial travada na Organização Mundial do Comércio (OMC), citada pelo diplomata D1: “[...] Na nossa luta pelo algodão, contra os Estados Unidos, nós tivemos também a solidariedade de alguns países africanos importantes para legitimar a nossa ação”<sup>27</sup>.

Embora a cooperação Sul-Sul e a cooperação trilateral já fizessem parte da política externa brasileira desde a década de 1960, foi a partir da década de 1980, com a redemocratização do país, que essas formas de cooperação ganharam maior relevância nas relações internacionais (Fingermann, 2014). Em 1987, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) foi criada no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Uma de suas diretrizes era voltada para a execução de cooperação técnica entre países em desenvolvimento. No entanto, ao longo da década de 1990, sua atuação foi ofuscada pelas políticas neoliberais adotadas pelos governos da época (Fingermann, 2014). Foi na década seguinte, com o advento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que a cooperação entre países do Sul global foi revisada e reposicionada nas estratégias dos organismos multilaterais, o que trouxe para a ABC maior relevância na política externa (Fingermann, 2014).

Em 1998, a ABC estabeleceu um acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o qual permitiu o financiamento de suas ações de cooperação técnica entre países em desenvolvimento. Esse acordo possibilitou a criação de mecanismos e ferramentas institucionais necessários para expandir as parcerias com países do Sul global, especialmente com nações africanas e latino-americanas (Fingermann, 2014).

---

<sup>27</sup> Em 2002, o Brasil entrou com uma ação contra os Estados Unidos na OMC, alegando protecionismo do país norte-americano por meio de subsídio aos produtores de algodão no país. Em 2004 a OMC determinou a extinção de auxílios e garantias agrícolas ilegais nos EUA. A disputa seguiu até 2014, quando o Brasil concordou em abrir mão desta disputa em troca de um pagamento de 300 milhões de dólares ao Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) que, em troca, forneceria assistência técnica por meio de cooperação internacional, tanto no Brasil, como em países da América Latina e da África. Este valor financia dois programas, um da FAO (Projeto Mais Algodão) e outro do PMA (Além do Algodão), que também implementam projetos de alimentação escolar.

A partir de 2003, o governo brasileiro buscou difundir suas políticas sociais por meio de acordos de cooperação Sul-Sul, fortalecendo os compromissos assumidos no Acordo de Roma (1996) e nos ODMs. Durante o governo do presidente Lula da Silva, o Brasil se destacou como pioneiro no combate à fome e à pobreza, empenhando-se também em comunicar essas políticas (Pecequillo, 2008). Neste sentido, Elver (2019, p. 104) afirma:

Nas últimas décadas, o Brasil também fortaleceu suas ações de cooperação Sul-Sul como um importante eixo de sua política externa. Em particular, o programa de alimentação escolar e as políticas para pequenos agricultores foram apresentados – e sua implementação apoiada – em muitos outros países, com a ajuda da FAO e do Programa Mundial de Alimentos (PMA)[...]. Este último prioriza 23 países, predominantemente na África. Por meio de seu Programa Especial de Segurança Alimentar, a FAO também cooperou com mais de cem países em desenvolvimento na formulação e implementação de políticas de erradicação da fome, apoiando a criação de planos nacionais de segurança alimentar para atingir esse objetivo, seguindo de perto os passos do Brasil (Elver, 2019, p. 104).

A expansão da atuação internacional brasileira alinhou-se com a crescente preocupação sobre a SAN global, que englobava a criação de redes de proteção social em meio a uma crise econômica e alimentar mundial. A proeminência da Estratégia Fome Zero e da diplomacia ativa do presidente Lula da Silva impulsionou o aumento da cooperação Sul-Sul brasileira na área de SAN, influenciando também outras áreas, como políticas de erradicação da pobreza rural e políticas voltadas para a agricultura familiar. (Maluf; Prado, 2015; Santarelli, 2015). De acordo o Entrevistado F2, essa nova abordagem de política externa desempenhou um papel fundamental na difusão das políticas de SAN brasileiras:

Eu acho que o Brasil, e em particular o MRE, com certeza muita gente não concorda comigo a respeito disso, teve um papel instrumental e grande parte do conhecimento que as políticas sociais brasileiras tem no mundo é um resultado da política externa brasileira, foi muito ativa em interpretar pro mundo o que estava acontecendo no Brasil [...] Eu acho que foi essa combinação entre uma diplomacia presidencial e um MRE, que por mais que seja anacrônico, ou uma burocracia weberiana, ele conseguiu responder, ele reagiu àquilo, eu acho que foi isso que traduziu o que estava acontecendo no Brasil para o mundo, entendeu, e eu acho que isso ainda está presente. (F2, funcionário da FAO Roma, novembro de 2017, Roma)

A cooperação internacional na área da SAN está prevista no art. 6º da Lei 11.346/2006, que estabeleceu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Entre outros aspectos, a Lei estabelece que “o Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional” (Brasil, 2006). Conforme ressaltado por Albuquerque (2013), além da existência de um arcabouço jurídico

que estabelece e fomenta a cooperação em SAN como uma dimensão da política externa, observa-se um empenho dos atores brasileiros no processo de internacionalização e difusão das políticas públicas nacionais. Isto também pode ser percebido em uma fala do diplomata D2, em entrevista concedida em setembro de 2019:

Fomos o principal país a negociar as diretrizes na FAO, mas nós também aprendemos com as diretrizes, incluímos no Art.6 da Constituição o direito humano à alimentação, que passa a ser direito humano, com impacto na EMBRAPA, nos ministérios, imenso, porque se é um direito humano, ele é fundamental, se é fundamental, é universal, então tem que ser protegido, promovido e provido em qualquer parte do mundo. Se um somali está passando fome é responsabilidade do povo e do governo brasileiro prover comida a ele, se um palestino passa fome em Gaza, idem, e assim por diante. Isso nos deu uma amplitude de trabalho imensa (Entrevistado D2, diplomata brasileiro, setembro de 2019).

A relevância do tema para a diplomacia presencial de Lula da Silva pode ser percebida em seus discursos ao longo dos seus dois primeiros mandatos, como sugere o trecho abaixo:

Ao concebermos a política social do meu governo, partimos do diagnóstico de que, no Brasil, não existe problema de oferta de alimentos. Tínhamos, sim, falta de renda e as consequentes dificuldades de acesso aos alimentos. Sobre essa base, determinei que o direito à alimentação passasse a fazer parte das políticas de Estado para atacar na raiz os problemas sociais que produzem a fome (Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na visita à sede da representação da FAO para a América Latina e o Caribe, Santiago-Chile, 26 de abril de 2007)<sup>28</sup>.

Discursos como esses também eram uma oportunidade para reforçar e difundir a política doméstica. A participação da sociedade civil era sempre destacada, não apenas para legitimar a política internamente, mas também para apontar o Brasil enquanto uma democracia madura o suficiente para merecer protagonismo na esfera internacional, como sugere o trecho abaixo, extraído de um discurso de Lula em 2009, na Sessão de abertura da Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar:

Mas o Estado brasileiro não está sozinho nesse esforço. Conta com o engajamento indispensável dos movimentos populares e de diversos setores da sociedade civil, por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, diretamente vinculado à Presidência da República. Com isso, logramos alcançar o 1º Objetivo de Desenvolvimento do Milênio bem antes do prazo estabelecido. Agora trabalhamos para a total erradicação da fome no Brasil (Discurso do Presidente da República,

<sup>28</sup> Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/26-04-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-visita-a-sede-da-representacao-da-fao-para-a-america-latina-e-o-caribe/view>

Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de abertura da Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar Roma-Itália, 16 de novembro de 2009)<sup>29</sup>.

Os atores domésticos têm interesse em negociar o compartilhamento de técnicas e de conhecimentos em relação à SAN com outros países, o que amplia a cooperação brasileira nas áreas relativas ao tema, diversificando seus parceiros. A transferência das políticas brasileiras de SAN surge a partir de três premissas: a disposição e os interesses dos atores domésticos (interesses que são variados, mutáveis e sujeitos a negociação, disputas e coalizões compostas no ambiente doméstico); a segunda premissa é o *know-how* brasileiro e, em geral, os Estados procuram internalizar políticas e técnicas existentes e eficazes; e, por fim, o entendimento da importância atribuída à agenda brasileira de SAN no cenário internacional, fazendo com que os formuladores de política externa tentassem relacioná-la às mais distintas parcerias e coalizões nessa área (Albuquerque, 2013).

Conforme destacado por Milani (2017), a ênfase do Brasil em difundir suas políticas públicas de SAN decorre principalmente do sucesso alcançado na erradicação da pobreza extrema e da fome dentro do país. O país tem sido amplamente reconhecido como um exemplo internacional nessa área, especialmente devido à sua capacidade de atingir as metas estabelecidas pelos ODMs. Nesse contexto, o PNAE assume um papel relevante na agenda da política externa brasileira. O potencial das políticas de alimentação escolar para a transformação de ambientes alimentares sustentáveis é amplamente reconhecido. O êxito do PNAE passou a ser amplamente difundido, tanto pelo governo federal brasileiro como pela FAO e pelo PMA, por meio de diversos projetos de cooperação trilateral (Maluf; Santarelli; Prado, 2014).

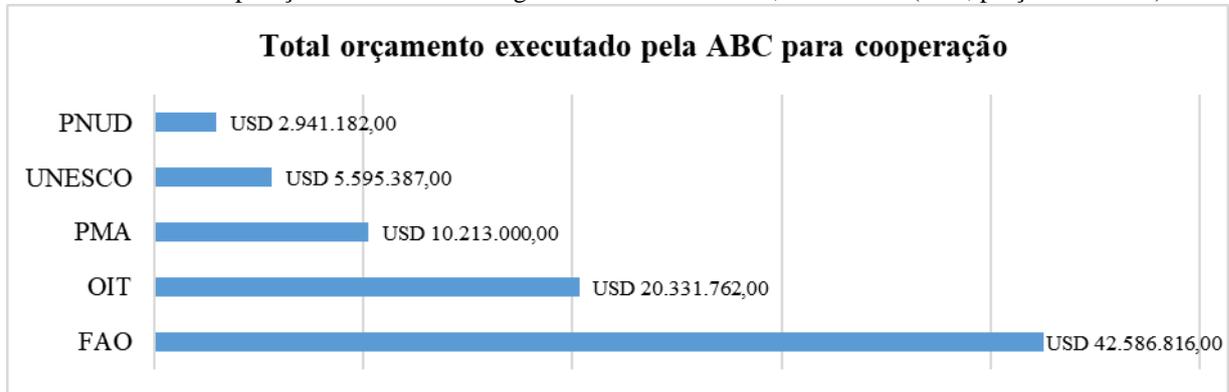
De acordo com Milani (2017), a expansão da cooperação técnica trilateral não se limitou apenas à assinatura de parcerias ou à diversificação de projetos, mas também envolveu um crescimento orçamentário significativo da cooperação trilateral com organizações internacionais (CTOI) – em especial a FAO, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o PMA, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e PNUD. Segundo o autor, em 2009, a CTOI representava 1,9% do orçamento executado total da ABC, enquanto em 2015 essa participação havia aumentado para 73,8%. Até 2012, a maioria dos projetos de CTOI era direcionada a países africanos, mas desde então a ABC tem diversificado suas parcerias, ampliando a comunicação com países da

---

<sup>29</sup> Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/audios/lula-audios-2010/16-11-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-abertura-da-cupula-mundial-sobre-seguranca-alimentar-roma-italia-16min47s-1/view>

América Latina e do Caribe (Milani, 2017). O gráfico abaixo ilustra a distribuição dos recursos da ABC entre as agências internacionais:

Gráfico 1 - Cooperação Trilateral com Organismos Internacionais, 2009-2017 (US\$, preços correntes)



Fonte: Milani (2017), adaptação própria.

Embora a cooperação Sul-Sul tenha sido uma importante estratégia de política externa entre 2003 e 2015, a difusão do PNAE não se limitou apenas ao MRE. Outros atores desempenharam um papel ativo na comunicação dessa política, especialmente a FAO e o PMA.

O CONSEA desempenhou um papel importante na defesa da criação e consolidação da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no Mercosul (REAF), posicionando o Brasil como um ator central no diálogo regional voltado para o fortalecimento institucional e a participação social na construção de políticas públicas para a agricultura familiar. A REAF ganhou destaque na agenda de SAN com o objetivo de garantir soberania e segurança alimentar e nutricional às populações dos países do Mercosul, reconhecendo a importância da agricultura familiar nos aspectos econômico, social e ambiental. O Brasil ocupava um espaço de liderança regional e tinha a capacidade de promover políticas públicas nos demais países do bloco.

Diversos ministérios e agências da administração direta e indireta participaram ativamente na disseminação da política de alimentação escolar brasileira, entre eles o MRE e a ABC, o MDS, o MDA – posteriormente transformado na Secretaria Especial para Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD), durante o governo de Michel Temer – e de maneira fundamental o FNDE e o MEC. Outros ministérios e órgãos também participaram dos projetos de cooperação trilateral com organismos internacionais, como o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

(MAPA), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

A cooperação técnica entre países em diversos setores requer a participação coordenada de órgãos especializados, bem como o aumento dos recursos alocados para a implementação dos projetos. Nesse sentido, era imprescindível o envolvimento de ministérios além do MRE, a fim de garantir que a cooperação transcenda o discurso diplomático retórico e se concretize em ações práticas. Além da mobilização de recursos destinados às políticas externas, a captação de recursos de outros ministérios envolvidos permitia melhores resultados.

A atuação dos demais órgãos do Estado na cooperação técnica era intermediada pelo MRE e pela ABC quando os países receptores solicitavam projetos. Os países acionavam o MRE, responsável pela formulação da política externa brasileira, e a ABC era convocada para coordenar o projeto. Ministérios e organismos internacionais contribuíam com a expertise técnica e o compartilhamento de conhecimento, podendo influenciar a política a ser implementada internacionalmente. A alocação de recursos para o financiamento dos projetos envolvia diferentes fontes de financiamento: uma parte era proveniente da ABC, enquanto a parcela maior vinha dos outros ministérios, dos países receptores e das agências multilaterais (Albuquerque, 2013).

Ao longo dos governos do PT (Partido dos Trabalhadores), tanto o MDA quanto o MDS contavam com a presença de um diplomata de carreira designado como Chefe da Assessoria Internacional. Essa figura desempenhava o papel de auxílio e supervisão das atividades internacionais dos ministérios. Além disso, os dois ministérios mantinham diálogo com o CONSEA, com a Divisão de Temas Sociais (DTS) e com a Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome) do Itamaraty (Albuquerque, 2013).

O DTS e a CGFome eram subdivisões da Subsecretaria-Geral Política I (SGAP I) do MRE dedicadas a questões sociais e humanitárias no âmbito do ministério. Essas estruturas foram estabelecidas durante os primeiros governos de Lula da Silva com o propósito de lidar com questões relacionadas à SAN, ao direito humano à alimentação adequada (DHAA), ao desenvolvimento agrário, à agricultura familiar, à pesca artesanal, entre outras. Elas atuavam em cooperação com o FIDA, o PMA, o Fórum Social Mundial e a FAO, além de manter diálogo com a sociedade civil e com movimentos sociais (Albuquerque, 2013). No entanto, essas estruturas foram encerradas em 2016, durante o governo de Michel Temer.

A atuação do Brasil, enquanto um prestador de cooperações internacionais junto à FAO, é intensificada com a implementação da Iniciativa América Latina sem Fome, em 2005.

Trata-se do compromisso dos países da região para erradicar a fome até 2025 (citado na seção anterior) dividido em quatro áreas: cooperação humanitária, alimentação escolar, aquicultura e fortalecimento da sociedade civil. A iniciativa era financiada com recursos do Fundo Brasil-FAO e coordenada pelo Escritório Regional da FAO para América Latina e Caribe (Sanches *et al.*, 2019).

Após a crise dos preços dos alimentos em 2008, a SAN ganhou destaque na agenda da ONU, evidenciando a inadequação da governança global em relação a esse tema. Em 2009, o CFS (Comitê Mundial de Segurança Alimentar) passou por uma abrangente reforma, mantendo-se como um comitê intergovernamental composto por membros, participantes e observadores com o propósito de equilibrar inclusão e eficácia (Roording, 2015).

Duncan (2015) destaca que, após a reforma, a participação das organizações da sociedade civil aumentou, ampliando a compreensão, por meio de suas redes, sobre a relevância do CFS para a SAN. O crescente interesse das autoridades políticas novamente afetou essas organizações, impulsionando seu entusiasmo em participar das discussões e proporcionando maior conhecimento às populações de seus países. Isto resultou, por fim, em maior comprometimento e engajamento de seus governos. De acordo com a autora, esse fenômeno configura um ciclo de participação em que o alcance de resultados práticos fortalece o engajamento da sociedade civil no CFS (Duncan, 2015).

O Brasil se destaca como protagonista na difusão e transferência de políticas públicas relacionadas à SAN, assim como na formulação de diretrizes e na transformação da definição internacional de SAN, principalmente por meio da reforma do CFS. Esta foi amplamente inspirada na estrutura do CONSEA brasileiro, enfatizando a erradicação da fome e a participação social (Beghin, 2014).

No ano de 2009, destacou-se a visita do relator especial da ONU para o Direito à Alimentação, Oliver De Schutter, ao Brasil. Durante sua visita, o relator ficou impressionado com o compromisso brasileiro em relação à promoção da SAN e ressaltou a ampla diversidade de ações empreendidas nesse sentido. Além disso, ele fez uma série de recomendações, como a necessidade de melhorar a situação dos povos indígenas e promover a distribuição de terras (Beghin, 2014).

Até então, o Brasil já se posicionava como um líder regional no tema da alimentação, promovendo iniciativas, encontros e projetos de cooperação para a SAN na América Latina. No entanto, em 2010, houve uma expansão na difusão das políticas brasileiras para o continente africano. Conforme destacado por Beghin (2014), em 2010 ocorreu o "Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural", que

contou com a participação de 45 países africanos e organismos internacionais, como o PMA, a FAO, o FIDA, o Banco Mundial e o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD). Segundo a autora, esse evento foi um marco para o fortalecimento das relações Sul-Sul e impulsionou a comunicação entre o Brasil e os países africanos nos setores agrícola e alimentar. Durante a ocasião, também foram anunciadas novas iniciativas brasileiras, como a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Capacitação em Agricultura Tropical da Embrapa (que impulsionou o ProSavana) e Projetos-Piloto do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na África.

No mesmo ano, o presidente Lula da Silva foi agraciado com o prêmio *World Food Prize*, juntamente com o presidente de Gana, John Agyekum Kufuor, em reconhecimento aos seus esforços pessoais na criação de políticas públicas para reduzir a fome e a pobreza em seus países. Vale ressaltar que as políticas de alimentação escolar em ambos os países receberam destaque pois contribuíram para a redução da fome e da desnutrição infantil, além de promoverem a frequência dos estudantes nas escolas. No caso brasileiro, os responsáveis pela premiação destacaram o Programa Fome Zero, reconhecendo sua ampla abrangência e efetividade e considerando-o uma das políticas de SAN mais bem-sucedidas do mundo (Beghin, 2014).

Pode-se afirmar que, em 2012, o Brasil já havia consolidado sua posição internacional como uma referência em políticas públicas de SAN. Além das ações concretas do governo junto às agências multilaterais, a sociedade civil brasileira também desempenhava um papel ativo no debate internacional e inspirava outros países a promoverem uma participação semelhante. Nesse ano, foi criado o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CONSAN-CPLP), com o objetivo de promover a intersetorialidade e a participação social na coordenação de políticas, legislação e ações de SAN nos países da CPLP. O CONSAN foi inspirado no CONSEA do Brasil e contou com a experiência brasileira para orientar temas, formular políticas e fornecer diagnósticos nos países da comunidade (Beghin, 2014).

A realização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) em 2012, no Rio de Janeiro, trouxe novamente o Brasil para o centro das atenções globais. Durante a conferência, o então Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-Moon, lançou o *Hunger Zero Challenge*<sup>30</sup> com cinco metas principais, baseadas no programa brasileiro: eliminação da desnutrição infantil, acesso à alimentação adequada para todos, sistemas de produção sustentáveis, investimento na agricultura familiar (especialmente para mulheres de

---

<sup>30</sup> “Desafio Fome Zero” (tradução própria).

áreas rurais) e a redução do desperdício de alimentos. No mesmo ano, o Brasil desempenhou um papel central na elaboração e aprovação das Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Florestais e Pesqueiros, e se destacou como um dos primeiros países a implementá-las (Beghin, 2014).

Em 2014, dois eventos de grande importância foram realizados, mediados e amplamente promovidos pelos atores brasileiros. O primeiro foi a Segunda Conferência Internacional de Nutrição (ICN2), organizada pela FAO em parceria com a OMS. Esse evento abriu espaço institucional para discutir obstáculos adicionais à segurança alimentar e nutricional, como as diversas formas de insegurança alimentar, os impactos das mudanças climáticas e falhas nos sistemas alimentares.

No mesmo ano, a ONU, a partir da liderança brasileira, designou o Ano Internacional da Agricultura Familiar, destacando a importância estratégica desse setor para o desenvolvimento sustentável e a segurança alimentar e nutricional. O país já contava com um comitê nacional ativo nos debates internacionais, abordando políticas públicas e participação da sociedade civil. Representantes brasileiros com base na sede da FAO em Roma lideraram a organização e trataram dos temas ao longo do ano em diversos eventos relacionados, como relata o Entrevistado F5:

Cheguei aqui no final de 2013, quando os preparativos do ano internacional da agricultura familiar já tinham começado, cheguei aqui e fiquei encarregado de levar o ano durante 2014. Aqui dentro nós criamos um *study committee* para fazer isso. Bom, eu diria que é preciso enxergar o movimento de formação de consenso internacional com sotaques diferentes, mas sim esse movimento é um problema pra agricultura familiar e esse é um dos movimentos culturais, de consensos, políticos, entre os mais importantes que determinaram a candidatura do Graziano e a vitória do Graziano, se a gente olhar para trás, e procurar entender o que que foi mesmo o discurso que fez com que nós conquistássemos o consenso da maioria dos países que nos colocaram aqui, certamente é o grande arcabouço do Fome Zero, e dentro dele, na minha opinião, há dois pilares pelos quais o Brasil ficou conhecido, um é a parte da SAN - essa grande área via proteção social por um lado e via agricultura familiar por outro lado, e o outro, claro, você tinha todo o componente do trabalho, da renda, mas pela natureza da organização, esse outro pilar, salário mínimo, aposentadoria rural, e por aí vai, essa parte aqui foi menos conhecida (Entrevistado F5, funcionário da FAO Roma, fevereiro de 2019).

A participação ativa em eventos e a presença significativa de brasileiros em organismos internacionais refletem a estratégia do Brasil de buscar posições de liderança nessas organizações. A expertise do país na formulação e implementação de políticas públicas tem sido amplamente reconhecida. No entanto, há uma sensação de frustração em relação aos obstáculos enfrentados dentro das organizações internacionais, que têm dificultado a obtenção de resultados mais satisfatórios, como evidenciado pelo Entrevistado F6:

A FAO perdeu a capacidade de implementar política pública, as pessoas aqui não têm ideia de como é que se faz política pública, de como é um ciclo de política pública. Está todo mundo saturado da parte normativa, já tem política suficiente, o problema agora é implementar e monitorar... até coloquei isso [na reunião em que estávamos], qual capacidade a FAO tem de implementar? Perdeu-se, isso foi desmontado, nos anos 90 existia um departamento de política pública na FAO, isso foi desmontado, na época acreditavam que não precisavam mais disso. O departamento foi completamente extinto em 2010. A FAO está tentando voltar para a política pública, está tentando falar que é importante, está dentro do marco estratégico novo, mas a gente sabe quais são as boas experiências, a gente tenta levar, a gente ajuda a escrever as coisas, mas aqui ninguém tem experiência para implementar... como é que eu faço para pegar uma política para a agricultura familiar e colocar em prática? Como eu faço para fazer uma política de compras públicas da agricultura familiar para a alimentação escolar? A gente diz que isto é importante, mas eu não vejo capacidade técnica internamente para fazer isso. A turma sabe de projeto, não sabe de política pública. A FAO é projeto, projeto pequeno inclusive (Entrevistado F6, funcionário da FAO Roma, novembro de 2017).

A partir de 2015, houve uma drástica redução da atuação do governo brasileiro na área de SAN internacionalmente. No entanto, é importante ressaltar que as ideias e políticas brasileiras continuaram a ser difundidas devido à presença significativa de brasileiros em organizações internacionais, principalmente na FAO e no PMA, como mencionado anteriormente e enfatizado pelos entrevistados. Alguns projetos de cooperação trilateral, especialmente na América Latina, foram renovados e tiveram seus prazos estendidos, embora os recursos disponíveis tenham diminuído consideravelmente.

Após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, os recursos destinados à cooperação Sul-Sul também sofreram uma redução drástica, assim como aqueles para a implementação de políticas públicas internamente, com destaque para o PAA (Grisa *et al.*, 2022; Sabourin, 2020). A diplomacia destinada a discutir SAN internacionalmente foi afastada, com a extinção do CGFome. Em 2019, com a eleição do presidente Jair Bolsonaro, os recursos financeiros e técnicos foram redirecionados para cooperações tradicionais Norte-Sul (Hirst; Maciel, 2022). No entanto, é importante destacar que alguns desses projetos tiveram continuidade com financiamento de outros países, como Espanha e Itália, e contaram com o conhecimento dos brasileiros presentes em organizações internacionais e com espaços de parceria entre o FNDE, o PMA e a FAO, que foram estabelecidos em governos anteriores.

Os discursos do presidente Lula da Silva em fóruns internacionais, juntamente com o caráter inovador e os resultados iniciais promissores das políticas de SAN implementadas no Brasil, despertaram a atenção dos organismos multilaterais (Oliveira, 2022). Pode-se afirmar que o interesse da comunidade internacional no PNAE encontrou receptividade no Brasil, que estava disposto a expandir a cooperação Sul-Sul e descentralizar sua política externa,

facilitando, assim, o fortalecimento das relações entre os atores brasileiros e as organizações internacionais (Oliveira; Milani, 2022; Oliveira, 2022).

#### 4.4 OS ATORES DA DISSEMINAÇÃO DO PNAE

Os atores brasileiros na FAO e no PMA desempenharam um papel crucial na difusão do PNAE, atuando como agentes de mudança e influência. Além de defensores da política, esses “paradiplomatas do PNAE” mobilizaram recursos, articularam coalizões e facilitaram a comunicação entre o governo brasileiro e as agências internacionais. Ao engajarem-se na difusão de políticas, estes atores também buscavam contribuir para a sensibilização, a conscientização e a mobilização de diferentes grupos da sociedade, promovendo o debate público, influenciando a agenda política e ajudando a moldar a implementação do PNAE.

A configuração e os resultados positivos das políticas públicas brasileiras desempenharam um papel crucial na busca pela legitimação internacional. A divulgação das informações relativas ao êxito alcançado pela Estratégia Fome Zero e seus programas foi viabilizada por meio da colaboração entre atores-chave. A participação dos representantes brasileiros em uma variedade de fóruns de discussão sobre políticas rurais e SAN contribuiu para aumentar a visibilidade do país nessas áreas, além de obter reconhecimento pela dedicação em tornar as políticas mais inclusivas e atraentes em escala global (MILHORANCE, 2018a).

Para compreender a magnitude dos atores envolvidos no processo de transferência, recorreremos às categorias desenvolvidas por Oliveira (2013) na sua tese de doutorado, que analisa os atores envolvidos no processo de difusão do Orçamento Participativo: “embaixadores da política pública”, “paradiplomatas” e “puxadores”. Os embaixadores da política pública são indivíduos reconhecidos como autoridades no assunto, seja por sua atuação política, acadêmica ou técnica, desempenhando um papel de promoção da política em nível internacional. Já os paradiplomatas são especialistas que desempenham um papel ativo no processo de transferência, envolvendo-se também na tradução da política em questão. Por fim, os puxadores são os atores responsáveis por adotar e incorporar as ideias e normas internacionais, atuando como “tomadores” da política em questão (Oliveira, 2013). Para este capítulo, procura-se identificar os embaixadores e os paradiplomatas<sup>31</sup> do PNAE na FAO e no PMA.

---

<sup>31</sup> Aqui alguns nomes não serão citados, pois trata-se dos interlocutores das organizações entrevistados.

De acordo com as constatações de Milhorange (2018a), no que diz respeito aos grupos identificados, há atores específicos que assumem a responsabilidade de intermediar a difusão das ideias brasileiras. São eles tanto organizações governamentais, com destaque para o MDA e o MRE, quanto entidades privadas, da sociedade civil e internacionais. A decisão de promover uma solução política é mais influenciada pela oportunidade que surge do que por uma suposta hierarquia de temas. O aumento da transferência de políticas públicas tem como base competições e diálogos entre os atores envolvidos, sendo ancorado em recursos e mecanismos políticos específicos, ou seja, depende mais da "oferta" de políticas do que da "demanda" por elas (Milhorange, 2018a).

A pesquisa conduzida por Milani (2017) constatou que, a partir de 2010, houve uma notável expansão da cooperação triangular Sul-Sul do Brasil com organizações internacionais, notadamente FAO e PMA. Além da ABC, outros órgãos governamentais passaram a se envolver nos projetos, contribuindo com expertise e financiamento das ações. Eles foram responsáveis por aproximadamente 65% do total de recursos alocados para as cooperações trilaterais. O FNDE foi a principal fonte de financiamento, mas também foram mencionados o MDA, o MDS e outros ministérios. Isso indica que, além de ser uma questão diplomática, diferentes ministérios domésticos e agências federais estavam envolvidos no processo de difusão das ações e políticas públicas brasileiras, inclusive no financiamento dos projetos (Milani, 2017).

Inicialmente, o FNDE buscou estabelecer projetos de cooperação técnica com a FAO. Posteriormente, foram iniciadas negociações com o PMA. Segundo relatos dos entrevistados, o PMA mostrou-se mais ágil e menos burocrático na execução dos projetos, além de liderar globalmente as iniciativas relacionadas à alimentação escolar e contar com maior capacidade logística e especialistas técnicos. Em 2011 foi estabelecido o Centro de Excelência contra a Fome em Brasília, cujo objetivo era implementar projetos de cooperação Sul-Sul financiados pelo governo brasileiro (com destaque novamente para o FNDE), por fundos internacionais (como a Fundação Bill e Melinda Gates) e por outros países para disseminar a política de alimentação escolar brasileira (Milani, 2017).

#### **4.4.1 O Embaixador e os paradiplomatas do PNAE na FAO**

Conforme destacado na pesquisa, o FNDE estabeleceu sua primeira parceria para a difusão do PNAE com a FAO. Destaca-se, entre as principais motivações para este movimento, a nomeação de José Graziano da Silva como responsável pelo Escritório

Regional para América Latina e Caribe da FAO, em 2006, e posteriormente como Diretor-Geral da organização, em 2012. Isto possibilitou a ampliação da difusão e transferência da Estratégia Fome Zero e das políticas públicas a ela associadas perante a ONU. A presença do professor brasileiro encorajou diversos órgãos governamentais a mobilizarem recursos financeiros para estabelecer cooperações técnicas em países africanos e latino-americanos.

A eleição de Graziano como Diretor-Geral da organização é apontada como uma das principais estratégias de difusão das ideias brasileiras para SAN e para alimentação escolar, como explica o funcionário da FAO, F1:

Então, uma das ações da política externa brasileira é a vinda do Graziano pra cá, e a eleição do Graziano como diretor da FAO, o Graziano não é uma aventura pessoal, é uma política externa e o Lula buscava colocar dentro da política externa a ideia de que pobreza é um problema político, no fundo é um problema político, não é um problema de produção, é um problema político, o mundo se trata disso, que é a famosa literatura hoje do compromisso político que um governante põe sobre a mesa e diz "se eu não enfrentar a pobreza, pode me tirar e por outro no lugar", então é isso, esse é o famoso compromisso político, né. Então o Brasil põe candidato, faz campanha, o Itamaraty se envolve, Brasil promove programas, outros países da América Latina se envolvem na campanha, e isso começa a funcionar, a cooperação Sul-Sul, e isso cria uma identidade política e de intercâmbio bastante interessante, o Brasil e as políticas para agricultura familiar e para segurança alimentar (Entrevistado F1, funcionário da FAO América Latina e Caribe, setembro de 2021).

A cooperação trilateral brasileira buscava estabelecer mecanismos de governança compartilhada, nos quais uma equipe especializada composta por técnicos brasileiros, funcionários de agências multilaterais e representantes dos países receptores da cooperação participavam ativamente na tradução e implementação de cada projeto proposto. Esse modelo de governança implicava em uma troca mútua de conhecimentos e em uma distribuição de responsabilidades entre todos os parceiros envolvidos, resultando em benefícios e reconhecimento para todos os envolvidos. No contexto das cooperações brasileiras com organismos internacionais, as agências se beneficiaram da boa relação do Brasil com os países africanos, enquanto o Brasil se beneficiou de um espaço internacional para compartilhar seu conhecimento e expertise, como evidenciado pelo aumento significativo do número de funcionários brasileiros na FAO na última década (Milani, 2017).

Antes de assumir seu cargo na FAO, José Graziano da Silva desempenhou a função de professor de Economia Agrícola na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Além disso, ele coordenou a formulação de um dos pilares centrais da campanha presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, o Programa Fome Zero. Em 2002, Graziano da Silva foi designado como Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, período durante o

qual liderou a implementação desse programa (Graziano Da Silva, 2019; Sanches *et al.*, 2019).

Na posição de Representante Regional da FAO para a América Latina e o Caribe, José Graziano da Silva consolidou uma relevante agenda regional direcionada à SAN, ao desenvolvimento rural sustentável e ao fortalecimento da agricultura familiar. Essa agenda foi construída a partir da Iniciativa Fome Zero da América Latina e Caribe de 2025<sup>32</sup> e do compromisso assumido pelos países da região (Graziano Da Silva, 2019).

A região da América Latina e do Caribe destacou-se ao ser a primeira a alcançar a meta estabelecida pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) de reduzir pela metade a prevalência da fome até 2015. Esse êxito foi atribuído a diversos fatores, tais como a implementação de leis voltadas para a SAN, o fortalecimento da participação da sociedade civil e das instituições acadêmicas nas tomadas de decisão políticas, além da implementação de programas de transferência de renda condicionada, políticas direcionadas à agricultura familiar e programas de alimentação escolar (Sanches *et al.*, 2019).

Essas conquistas renderam reconhecimento internacional a José Graziano da Silva, culminando em sua candidatura e posterior eleição para o cargo de Diretor-Geral da FAO. Além disso, sua atuação contribuiu para o estabelecimento do Desafio Fome Zero na ONU, que em 2016 foi incorporado como Objetivo 2 dos ODS (Sanches *et al.*, 2019).

Como Diretor-Geral da organização, Graziano da Silva estabeleceu parcerias com sociedade civil, setor privado, instituições acadêmicas, instituições de pesquisa e fundações e ampliou a capacidade da FAO de apoiar e participar de projetos de cooperação Sul-Sul. Além disso, ele fortaleceu o mandato global da FAO por meio de seu apoio ao Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CFS), ao Grupo de Trabalho de Alto Nível das Nações Unidas para Combater a Crise Mundial de Alimentos (HLPE) e ao Desafio Fome Zero do Secretário-Geral da ONU (2012-2015), que se inspirou no programa brasileiro Fome Zero. Graziano também desempenhou um papel fundamental na obtenção do compromisso político dos líderes africanos em erradicar a fome até 2025 (Graziano Da Silva, 2019).

Com base nos elementos apresentados, é possível afirmar que Graziano da Silva desempenhou um papel fundamental na difusão das políticas públicas brasileiras na FAO,

---

<sup>32</sup> A Iniciativa Fome Zero da América Latina e Caribe de 2025 foi um compromisso assumido por diversos países da região com o objetivo de erradicar a fome e alcançar a segurança alimentar até o ano de 2025. Essa iniciativa foi impulsionada pela FAO e contou com a participação ativa dos governos, organizações da sociedade civil, setor privado e outros atores relevantes. Através dessa iniciativa, os países se comprometeram a adotar medidas concretas e coordenadas para fortalecer seus sistemas alimentares, promover a produção agrícola sustentável, garantir o acesso adequado e equitativo aos alimentos, melhorar a nutrição e promover políticas públicas eficazes para combater a fome e a desnutrição na região (Graziano da Silva, 2019).

atuando como o principal ator responsável por representar o PNAE na agência. Seu reconhecimento e prestígio advindos de seu trabalho científico e político, juntamente com seu currículo qualificado, desempenharam um papel crucial em sua eleição para o cargo de Diretor-Geral da FAO.

Além disso, a diplomacia ativa do presidente Lula da Silva e os resultados positivos alcançados internamente contribuíram para fortalecer a difusão, o reconhecimento e a credibilidade do Brasil como um formulador de políticas públicas eficazes no campo da SAN. Dessa forma, Graziano da Silva desempenhou o papel de "embaixador do PNAE" na FAO, estabelecendo uma conexão entre as políticas brasileiras e a agência internacional e ampliando sua visibilidade e seu impacto na esfera global.

A nomeação de Graziano da Silva como Diretor-Geral da FAO também teve como consequência a presença significativa de profissionais brasileiros na organização, que continuam desempenhando papéis importantes na formulação de relatórios e projetos relacionados à alimentação escolar. Esses atores, aqui denominados como paradiplomatas do PNAE, possuem trajetórias que englobam tanto a esfera acadêmica quanto política e de militância, muitas vezes combinando as três áreas de atuação. Suas atividades na FAO contribuíram para fortalecer a presença e a influência do Brasil na organização, ampliando o alcance e o impacto das políticas públicas brasileiras relacionadas à alimentação escolar e facilitando a sua tradução para diferentes realidades.

Considerando o amplo contexto histórico brasileiro, é fundamental destacar a significativa participação da sociedade civil na elaboração das políticas de SAN e para a agricultura familiar no país. Como mencionado anteriormente em um discurso do ex-Presidente Lula da Silva, a reconstrução do CONSEA, vinculado à Presidência da República, desempenhou um papel crucial nesse processo. O CONSEA reunia diversos atores da sociedade civil, incluindo movimentos sociais, acadêmicos, representantes dos ministérios e profissionais da saúde e da agricultura, que trabalhavam em conjunto com o governo para mapear e diagnosticar a situação alimentar brasileira, bem como propor soluções para os desafios identificados. Essa participação ativa da sociedade civil teve impactos não apenas no âmbito interno, mas também nas dinâmicas e relações do Brasil no cenário internacional.

Conforme a interlocutora F3,

Quando começam as políticas do primeiro governo Lula, que reconstrói o CONSEA com uma forte participação da sociedade civil e uma forte tendência internacional, o CONSEA já começa com uma, vamos dizer assim, com uma vocação de atingir outros países. Porque se entendia que a questão da SAN era importante de ser tratada em nível internacional. Tinham muitas discussões sobre a OMC, sobre a

questão da pobreza, e isso vinha em paralelo com uma política do governo Lula de priorizar a América Latina e África. Isso se encontrava dentro do CONSEA, e todo mundo dentro do CONSEA se sente impelido por essa “vocação internacional”, porque tinha também um momento no Brasil de orgulho do que estava sendo feito e vontade de mostrar o que estava sendo feito para os outros países. Eu quero dizer, não foi uma coisa espontânea, na minha opinião houve um movimento dentro do Brasil para sair para fora e mostrar esses programas que a gente acreditava que estava dando certo (Entrevistada F3, funcionária da FAO Roma, setembro de 2020).

De acordo com Milhorce e Bursztyn (2017), o CONSEA desempenhou um papel ativo no debate relacionado   Estratégia de Parcerias com a Sociedade Civil da FAO, que envolve a promo o de uma participa o dinâmica por meio do CFS. Além disso, ex-representantes do CONSEA foram contratados como consultores pela FAO com o objetivo de compartilhar e traduzir a experiência adquirida no modelo de participa o social do conselho na formula o de políticas públicas para outros países latino-americanos e africanos. Essa iniciativa visa facilitar a replica o e a adapta o dessas práticas participativas em contextos similares, contribuindo para fortalecer as capacidades e os processos democráticos na tomada de decisões relacionadas   SAN (Milhorce; Bursztyn, 2017).

A relevância do CONSEA no processo de internacionaliza o das políticas de SAN brasileiras (dentre elas o PNAE) pode ser percebida inclusive na implementa o de alguns projetos dentro do Programa de Coopera o Internacional Brasil-FAO, que promoviam o fortalecimento do diálogo entre os governos e a sociedade civil. Conforme relatado pela Entrevistada F3, na América Latina, não raro os projetos que compunham o programa brasileiro eram chamados de “Projetos para formar CONSEAs”, tamanha a relevância do Conselho nos diálogos da FAO.

[...] logo que a gente começou, eles diziam "ah, o projeto do CONSEA", o projeto de “fazer CONSEAs nos países”. A gente teve um certo trabalho para dizer para as pessoas que não era isso, que a gente não estava querendo fazer CONSEAs nos países, mas também, no começo nosso objetivo era ir para os países e discutir a participa o da sociedade civil nas políticas, nos espaços. A gente queria fazer isso ao mesmo tempo discutindo com a sociedade civil e discutindo com o governo, para que houvesse esse duplo movimento. [...] No começo a gente pensava que podia fazer isso assim em abstrato, mas logo depois a gente viu que era melhor a gente pegar temas concretos: compras públicas, em alguns lugares a gente trabalhou com algumas políticas específicas, alguns lugares foi simplesmente a questão da agricultura familiar, lugares que não tinham nem cadastro da agricultura familiar... Ensinar a fazer o cadastro, fazer um seminário, o que está envolvido na agricultura familiar, como eles gostariam que fosse o cadastro... Não era o tal do “Conseazinho”, como chamavam, mas era promover diálogos através de políticas concretas (Entrevistada F3, funcionária da FAO Roma, setembro de 2020).

Rodrigues e Rodrigues (2018) analisaram o impacto do CONSEA na transferência das políticas brasileiras de SAN para os países africanos de língua portuguesa, incluindo a cria o

do Conselho de Segurança Alimentar da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (Consan/CPLP) como um dos programas implementados por meio da cooperação brasileira. Indo ao encontro das observações de Milhorce e Bursztyn (2017), Rodrigues e Rodrigues (2018) destacam que as principais políticas de cooperação adotadas pelo Brasil envolveram a participação de grupos da sociedade civil que desempenharam um papel ativo na formulação e implementação dessas políticas em nível nacional e também se envolveram no debate internacional. Essa abordagem tinha como objetivo não apenas compartilhar conhecimentos e práticas, mas também fortalecer a participação e a contribuição da sociedade civil na elaboração de políticas de segurança alimentar e nutricional nos países parceiros. Esses atores da sociedade civil, de acordo com as categorias de Oliveira (2013), também podem ser considerados "paradiplomatas" do PNAE.

No âmbito do CONSEA, o Itamaraty teve um papel significativo. Durante o governo de Itamar Franco, um diplomata foi designado para a Assessoria Internacional do CONSEA, sendo responsável pela liderança da Divisão de Organismos Internacionais Especializados (DIE). Durante o governo de Lula da Silva, o órgão obteve inicialmente uma representação informal no conselho, que posteriormente foi formalizada. Desde sua recriação em 2003, o CONSEA era composto por vinte Ministros de Estado e seus suplentes, além de quarenta representantes da sociedade civil. Como a presidência era reservada à sociedade civil, a Secretaria-Executiva era de responsabilidade do MDS. A Comissão Permanente de Macro Desafios Nacionais e Internacionais do CONSEA tinha a função de debater questões relacionadas à política externa, além de designar conselheiros para participarem de eventos internacionais (Rondó; Lopes Filho, 2016).

Esses conselheiros, provenientes de movimentos sociais e do meio acadêmico, desempenharam papéis essenciais na disseminação do PNAE na FAO. Eles coordenaram projetos que tinham como objetivo estabelecer e fortalecer políticas de alimentação escolar em outros países do Sul global. Além dos coordenadores de projetos, outros conselheiros assumiram posições na sede da FAO em Roma, sendo responsáveis pela elaboração de documentos e relatórios que destacavam o PNAE como um exemplo de boas práticas em termos de programas de alimentação escolar.

#### **4.4.2 O Embaixador e os paradiplomatas do PNAE no PMA**

O CONSEA também desempenhou um papel crucial ao facilitar a aproximação entre o FNDE e o PMA. As transformações observadas no âmbito do PNAE durante os governos do

PT tiveram origem no CONSEA, a partir das propostas desenvolvidas pelo grupo conhecido como "Governo Paralelo", que foram gradualmente implementadas com o lançamento do Programa Fome Zero. Nesse contexto, alguns dos conselheiros do CONSEA passaram a desempenhar funções no governo, destacando-se a atuação no FNDE (Menezes, 2010). O trecho da entrevista da interlocutora F4 ilustra como o CONSEA aproximou os atores da sociedade civil ao debate no PMA:

Quando o presidente Lula entrou no governo e o ministro, professor Graziano assumiu o MESA, então eu estive presente, como ASBRAN, em todas as discussões, e quando foi reaberto o CONSEA, a ASBRAN pode nomear uma pessoa. Eu comecei a trabalhar muito engajada com o Programa de Alimentação Escolar, que foi um dos programas muito discutidos e que recebeu muito suporte do CONSEA, inclusive para aumentar o valor, para mudar todo o programa. Em 2008, em uma das apresentações do CONSEA, o PNAE recebeu a visita do PMA, e aí eu acabei conversando com eles também, por causa de todas as atividades e discussões, e eu comecei a ser consultora do PMA, no Brasil. Eles acabaram firmando uma parceria com o Brasil, o fundo fiduciário brasileiro, o qual o Brasil apoiou para fazer cooperação Sul-Sul com o PMA, e aí precisaria de um coordenador para ajudar propor projetos inspirados na alimentação escolar brasileira em mais ou menos 10 países, na África e na América Latina, foi o primeiro "*south-south cooperation*" que a gente fez em alimentação escolar, e aí eu fui convidada, participei do edital, para coordenar esse projeto, então eu vim para Roma, em 2008 (Entrevistada F4, fevereiro de 2019).

No ano de 2011, foram implementadas diversas iniciativas que reforçaram o papel do Brasil como uma referência na promoção da SAN, especialmente por meio da alimentação escolar. Um marco importante foi o estabelecimento do Centro de Excelência contra a Fome, uma parceria entre o Brasil e o PMA, com sede em Brasília. O objetivo desse centro era promover modelos sustentáveis de alimentação escolar, utilizando as experiências do Brasil e do PMA como base. Essa parceria representou um maior engajamento dos atores brasileiros na referida agência.

Daniel Balaban, funcionário público brasileiro, foi auditor federal de finanças e controle do Tesouro Nacional de 1995 a 2002. Em 2003, ele foi nomeado presidente do FNDE, posição que ocupou até 2011. Posteriormente, Balaban foi indicado como Diretor do Centro de Excelência contra a Fome, assumindo a responsabilidade de ser o representante do PNAE junto ao PMA. Sua atuação nesse cargo pode ser compreendida como a de "Embaixador do PNAE" dentro do PMA. O Entrevistado P1, funcionário do PMA, aponta Daniel Balaban e Albaneide Peixinho como atores fundamentais para a disseminação do PNAE na organização. A influência de ambos também no cenário brasileiro facilita a relação do Centro com os atuais gestores da política:

No FNDE ainda sobraram alguns remanescentes lá dentro, porque, apesar de toda a loucura que está agora, você não imagina o que está aquilo lá, se estava ruim com o Velez [ex-Ministro da Educação], agora... eu nem quero pensar como está, para dizer a verdade. Mas a turma que era do PNAE está no Centro de Excelência, então, querendo ou não, os remanescentes que ainda estão lá, dando continuidade aos projetos. O Daniel Balaban, que era o diretor do FNDE na época, é o diretor do Centro de Excelência, a Albaneide que era a coordenadora do PNAE, ela que criou a lei pelo MEC, é do Centro de Excelência. E a Alba tem outra vantagem: ela é a presidente do CFN [Conselho Federal de Nutricionistas], então ela tem acesso a todas as nutricionistas do PNAE, todas, sem tirar nem pôr, não só pelo CFN, mas por toda a rede do CONSEA na qual ela atuava, ela mesma fala "estou em três grupos aqui do PNAE de *WhatsApp*, cada um deles com 200 nutricionistas no Brasil inteiro e que podem acessar todas as outras, porque todas elas são regionais ou são ex-chefes de CONSEA ou dos CECANES." (Entrevistado P1, funcionário do Centro de Excelência contra a Fome do PMA, maio de 2019).

Os profissionais envolvidos na difusão do PNAE para o PMA compartilham características semelhantes ao Embaixador do PNAE no organismo, Daniel Balaban. Os paradiplomatas que atuam no Centro de Excelência são reconhecidos como gestores públicos devido às suas participações nas transformações ocorridas no PNAE durante os governos do PT. Eles desempenham funções de coordenação de projetos, sendo responsáveis por transferir e adaptar o PNAE para os países receptores, além de colaborar na sua implementação em parceria com os governos locais.

Os profissionais envolvidos na difusão do programa de alimentação escolar brasileiro no PMA possuem ampla experiência e profundo conhecimento da política, tanto no âmbito da formulação quanto da implementação. Balaban desempenha um papel importante na divulgação internacional do PNAE, por meio de visitas a outros países e de convites para que se conheça o trabalho do FNDE no Brasil. Por sua vez, os paradiplomatas elaboram projetos com o objetivo de promover a integração entre os diferentes setores nos programas de alimentação escolar. Além da inclusão das compras da agricultura familiar para a alimentação escolar, os paradiplomatas do PNAE buscam colocar em pauta o tema da alimentação saudável e nutritiva, indo além da mera oferta de merendas. Embora estes temas já sejam amplamente conhecidos no contexto brasileiro, a sua incorporação nos projetos do PMA enfrenta desafios, seja devido a barreiras institucionais da agência, seja pela falta de conhecimento especializado

Conforme mencionado pelo Entrevistado P1, os funcionários do FNDE desempenham um papel significativo como parceiros estratégicos do Centro de Excelência na difusão do PNAE para países do Sul global, também posicionando-se como paradiplomatas nesse processo. Em uma entrevista concedida em 2014 ao "Centro de Estudos e Pesquisas BRICS",

Balaban destaca a relevância da participação do FNDE no financiamento de projetos voltados à formulação de políticas de alimentação escolar intersetoriais:

Como o Brasil não tem uma centralização da origem de recursos para cooperação, existe o financiamento de atividades vindas de diferentes ministérios. O recurso que nós temos e que nós apoiamos dentro do Brasil vem do Ministério da Educação (MEC), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a cooperação aos países na criação de programas de alimentação escolar, por isso Educação. Ajudamos os países a criar programas de alimentação escolar baseados na compra da agricultura familiar local: fazer com que os pequenos agricultores familiares produzam alimentos e que esses alimentos sejam comprados pelo governo para alimentar e manter as crianças na escola e, ao mesmo tempo, desenvolver a agricultura familiar desses países. Tem sido uma demanda muito forte nos países do mundo a preocupação muito grande com fome e com a fome oculta: a falta de nutrientes – muitas vezes você está com fome e se entope de alguma coisa, você não fica mais com fome, mas não está nutrido e vai morrer do mesmo jeito. Nosso corpo necessita de equilíbrio, de nutrientes. Quem produz os alimentos saudáveis como frutas, verduras e legumes que dão a quantidade de nutrientes, vitaminas e proteínas necessárias? São os pequenos agricultores familiares que farão com que essa comida chegue (Daniel Balaban, entrevista concedida ao Centro de Estudos e Pesquisas Brics<sup>33</sup>, em outubro de 2014).

Os atores envolvidos na difusão do PNAE no PMA possuem um perfil distinto em comparação aos atores da FAO. Embora ambos sejam altamente qualificados, os envolvidos no PMA têm uma inclinação mais voltada para a gestão pública do que para o meio acadêmico. Essa diferença em relação à FAO reflete a natureza específica do trabalho realizado por cada organização e sua evolução histórica.

#### 4.5 “E PODEMOS TRANSFERIR UMA POLÍTICA QUE MAL CONSEGUIMOS IMPLEMENTAR?”: AS FALHAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE

O título desta seção é o trecho de uma fala da Entrevistada F3 e traduz a reação dos entrevistados brasileiros ao serem questionados sobre o tema desta tese. A entrevistada refere-se às dificuldades de implementação das políticas brasileiras, ainda que com importantes avanços normativos e legislativos. Antes de entrar nos acontecimentos mais recentes, que mudam ainda mais os rumos das políticas de SAN brasileiras, é válido observar os dados disponíveis e deslocar o olhar dos conceitos e fundamentos presentes no PNAE, que inspiram outros países, para a prática e implementação da política em âmbito doméstico.

Em relação às políticas de compras da agricultura familiar, a Entrevistada F3 afirma que percebe o PAA como um "teste" para a capacidade do setor em fornecer alimentos ao

<sup>33</sup> Disponível em: <https://bricspolicycenter.org/entrevista-com-daniel-balaban-para-o-projeto-south-south-cooperation/>.

Estado. Com o sucesso da política lançada em 2003, foi possível vislumbrar a mudança nas leis de compras para a alimentação escolar, que passaram a priorizar a aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar:

Do que eu me lembro, no Brasil, o PAA foi uma das primeiras políticas já do Fome Zero. Eu fui trabalhar em Brasília em agosto de 2003 e eu já fui trabalhar no PAA. Então ele já estava sendo gestado, primeiro como um artigo depois como um decreto e depois ele foi virar uma parte de uma lei. Ele foi gestado como uma proposta "piloto", que era para testar o quanto que dava certo esse negócio de comprar da agricultura familiar. Claro que a proposta de comprar da agricultura familiar para o PNAE já vinha sendo discutida pelos movimentos há muito tempo, mas aí o PAA foi o primeiro balão de ensaio. Em paralelo, a negociação avançou no congresso para sair a lei dos 30% [dos recursos do FNDE para o PNAE destinados a compras da agricultura familiar]. O PAA também ganhou uma outra dimensão, muito maior do que se imaginava no início, por isso eles ficaram sendo dois programas paralelos, embora, obviamente não dá para comparar o orçamento. O orçamento do PNAE é não sei quantas vezes maior que o máximo do orçamento que se conseguiu com o PAA, mas o PAA ganhou essa fama de ser um programa de compras da agricultura familiar que dava certo. E esses dois programas ganharam uma certa notoriedade internacional (Entrevistada F3, funcionária da FAO Roma, setembro de 2020).

Conforme evidenciado na citação da entrevista, apesar do crescimento das compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE, impulsionado pela Lei nº 11.947/2009, o Brasil não atingiu plenamente as metas estabelecidas. Isso reflete as desigualdades regionais e a falta de dados atualizados sobre a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar. O banco de dados do FNDE não foi atualizado desde 2018 e há registros incompletos e possíveis erros de digitação (FNDE, 2018).

O aumento das compras da agricultura familiar, embora significativo, ocorreu de forma mais discreta em algumas regiões, com destaque para a Sudeste, que apenas em 2015 conseguiu ultrapassar 20%, e Nordeste, que alcançou seu pico em 2016, com 22% do valor dos repasses destinado às compras da agricultura familiar. A região Sul, que já aplicava uma parcela maior a essas compras, teve um crescimento constante, e desde 2014 já destina mais de 30% dos repasses do FNDE para aquisições de alimentos da agricultura familiar, como podemos visualizar na Tabela 1.

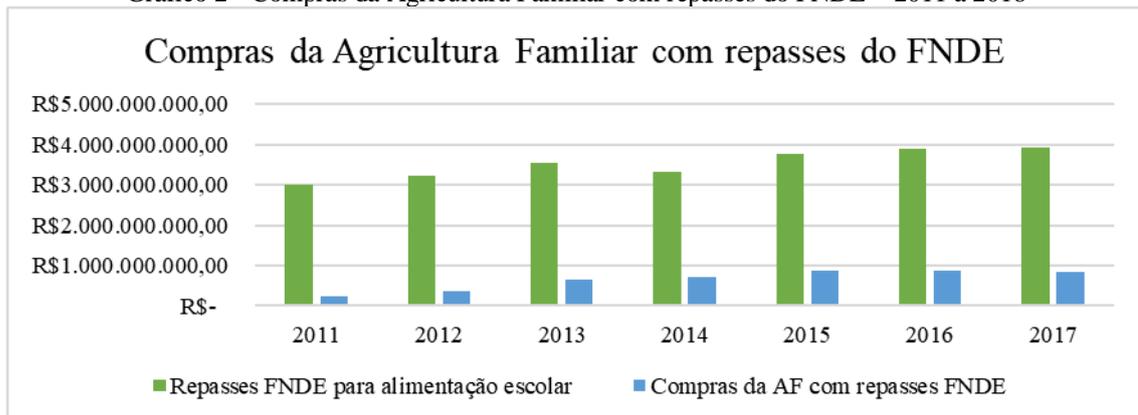
Tabela 1 - Participação de Compras da Agricultura Familiar com os repasses do FNDE para o PNAE, 2011 a 2018

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Centro Oeste	6,61%	10,04%	31,20%	20,02%	19,29%	19,33%	20,27%
Nordeste	7,37%	10,17%	15,53%	18,23%	19,83%	22,09%	21,27%
Norte	7,37%	12,14%	20,37%	23,95%	22,03%	25,88%	26,20%
Sudeste	7,08%	10,21%	14,64%	19,52%	22,24%	18,01%	14,75%
Sul	12,20%	17,62%	24,23%	34,59%	34,23%	32,67%	35,14%
<b>Total</b>	<b>7,85%</b>	<b>11,39%</b>	<b>18,02%</b>	<b>21,61%</b>	<b>22,82%</b>	<b>22,12%</b>	<b>21,61%</b>

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do FNDE (2018).

É possível visualizar no Gráfico 2 o aumento dos repasses e das compras da agricultura familiar entre os anos de 2011 e 2018. No período, o repasse total para a alimentação escolar aumentou em 31%, enquanto os valores gastos com compras da agricultura familiar tiveram um crescimento de 261%.

Gráfico 2 - Compras da Agricultura Familiar com repasses do FNDE – 2011 a 2018



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do FNDE (2018).

Durante a pesquisa de campo, em uma reunião na FAO que abordava a política de alimentação escolar na Venezuela com ênfase nas compras provenientes da agricultura familiar, houve um debate entre os funcionários presentes. Um deles expressou certa frustração ao afirmar que seria difícil operacionalizar tais compras, uma vez que a agricultura familiar não existia no país. No entanto, um colega discordou dessa visão e argumentou que não era a inexistência da agricultura familiar que representava um obstáculo, mas sim a capacidade de atender a um mercado institucional. Portanto, os esforços deveriam se concentrar no fortalecimento da agricultura familiar e na proposição de soluções para a sua organização. Essa situação ilustra que, assim como ocorre na discussão sobre as compras da agricultura familiar em diferentes regiões do Brasil, a região Sul, com sua agricultura familiar mais consolidada e organizada em associações e cooperativas, obteve mais sucesso em

atender à demanda do PNAE. Por outro lado, nas outras regiões, embora a agricultura familiar esteja presente no campo, era necessária a implementação de outras políticas para estruturar as propriedades rurais e promover a capacidade de organização dos agricultores.

É importante ressaltar que, apesar dos diversos fatores que justificam e facilitam a implementação do PNAE, ainda existem obstáculos a serem superados. Conforme destacado por Schneider e colaboradores (2016), há um desequilíbrio na aplicação da política pública entre as diferentes regiões do país e entre os municípios. Muitos não conseguem atingir a meta de destinar 30% dos recursos do FNDE para compras da agricultura familiar destinada à alimentação escolar. Essa deficiência é ainda mais evidente quando se observa os dados das secretarias estaduais de educação disponíveis (FNDE, 2018).

Triches (2015) identifica diversos obstáculos na operacionalização do PNAE. Muitos agricultores que acessam esse mercado enfrentam dificuldades em manter sua participação, principalmente devido a questões operacionais, estruturais e logísticas. A falta de documentação necessária, os preços pagos e a desconfiança em relação ao poder público também contribuem para os problemas apontados.

A organização dos agricultores em cooperativas ou associações tem se mostrado uma alternativa para acessar o PNAE. Nesse sentido, Triches (2015) destaca o crescimento de organizações formais de agricultores familiares na última década. No entanto, a autora ressalta que, em algumas situações, isso pode representar mais um fator de restrição à participação, uma vez que agricultores não associados possuem poucas vantagens comparativas em relação às cooperativas, de modo que arcar com os custos logísticos individualmente torna-se muito oneroso. Portanto, para melhorar o desempenho da política, é relevante considerar a importância do diálogo entre os agricultores familiares e os setores da administração pública a fim de aprimorar e flexibilizar a elaboração dos cardápios e a logística de distribuição dos alimentos nos municípios (Triches, 2015).

O entrevistado P1 destaca que, no Brasil, durante as interações com chefes de Estado e ministros estrangeiros sobre o programa de alimentação escolar, o foco do debate era mostrar o funcionamento geral do programa, levando-os a municípios e escolas. No entanto, o entrevistado ressalta a falta de uma discussão efetiva sobre os elementos específicos do programa, como o financiamento e o impacto gerado não apenas na criança em termos de direito à alimentação e saúde, mas também o impacto no entorno, incluindo a comunidade, a distribuição de renda, a compra local de alimentos e o apoio à agricultura familiar. Uma discussão mais ampla poderia fortalecer o programa, permitindo maior compreensão de seu

potencial transformador para além das escolas e contribuindo para a promoção da SAN em âmbito local e nacional:

O debate aqui no Brasil eu sempre percebi muito *high level*, o negócio era trazer chefe de estado, trazer ministro pra conhecer o programa do PNAE, mostrar como o programa operava, levar no município, levar na escola, era muito "o geral do programa". Ninguém debatia de fato os elementos do programa de alimentação escolar, não tem discussão de por onde vem o financiamento, não tem discussão do impacto que isso gera, não só na criança em termos de direito à alimentação, saúde e tal, mas o impacto do entorno, na comunidade, distribuição de renda, compra local de alimentos, agricultura familiar (Entrevistado P1, funcionário do Centro de Excelência contra a Fome do PMA, maio de 2019).

As transformações ocorridas a partir de 2016 no cenário político brasileiro geraram dificuldades adicionais na implementação das políticas de SAN, incluindo o PNAE. Medidas como restrições orçamentárias, desconstrução de políticas e abordagens discursivas e ideológicas contrárias às adotadas pelos governos anteriores do PT contribuíram para o enfraquecimento de determinados setores da sociedade e favorecimento de outros – como é o caso da desvalorização da agricultura familiar e do crescimento do peso político do agronegócio nas decisões nacionais.

Apesar das promessas e discursos do presidente eleito em 2018, Jair Bolsonaro, terem um impacto significativo no imaginário dos brasileiros, foi a extinção da proporção constitucional do orçamento para a saúde e para a educação (medida implementada pelo governo de Michel Temer) o que efetivamente contribuiu para a redução do PNAE (Sabourin, 2020)<sup>34</sup>. O entrevistado F2 esclarece que, embora as mudanças de governo tenham afetado de forma significativa a continuidade das políticas públicas de SAN, as organizações internacionais perceberam essas transformações como naturais e inerentes ao processo político do país:

O que está acontecendo no Brasil hoje, as pessoas mal acompanham pelos jornais, quem lê sobre o que acontece no Brasil? Só os brasileiros! As pessoas sabem, mas em grandes linhas, mas ainda se referenciam aos programas brasileiros. Até é curioso, o pessoal fala "Vamos convidar alguém do Brasil para falar sobre o assunto!", e eu falo "Do governo? Quem? Para falar o que?", e eles têm uma visão, não diria otimista, mas como eles enxergam o Brasil como outro país qualquer, não estão preocupados, me parece, não estariam preocupados com uma coisa de curto prazo, por enquanto parece um soluço... é que a gente ficou muito espantado, ao menos uma parte da população brasileira ficou muito espantada, a gente acha que o sistema democrático não vai ser mais o mesmo, o principal medo do brasileiro, além das mudanças das políticas, da lei trabalhista, para quem tem uma visão mais democrática, o pior susto foi ter visto que não estávamos indo para um outro período

<sup>34</sup> Em março de 2023 foi realizado o último reajuste no valor destinado à alimentação escolar por aluno, sendo que o reajuste anterior havia ocorrido em 2017.

histórico, com uma democracia cada vez mais forte. A leitura de mudanças de programas acontece o tempo todo no mundo, acontece nos EUA, acontece na Inglaterra, é uma onda mais conservadora que estamos vivendo, essas mudanças de programas ocorrem o tempo todo, no Sul global, então... pessoal da FAO está acostumado, é um tema diário, o golpe eu acho que é um pouco mais... nos deixa mais preocupados, mas as mudanças de programas ou mudanças orçamentárias acontece o tempo todo em vários países, e a FAO sempre acompanhou isso, então não impacta a visão que eles têm sobre o Brasil (F2, funcionário da FAO Roma, novembro de 2017, Roma).

Em 2019, o Brasil começou a perder visibilidade nos debates globais sobre alimentação escolar e a se retirar de projetos, especialmente na África, conforme relatado pela FAO (2019; 2020). É evidente a redução das referências ao Brasil nos relatórios publicados pelas agências, embora os paradiplomatas do PNAE que trabalham na Divisão de Nutrição e Sistemas Alimentares da FAO continuem contribuindo como autores e colaboradores desses materiais (FAO, 2019; 2020).

A diminuição do envio de recursos e do financiamento de projetos limitou a difusão das propostas brasileiras nas organizações internacionais, levando muitos dos projetos anteriormente financiados pelo Brasil a serem apoiados por países do Norte global. Como consequência, houve mudanças no escopo desses projetos. Uma funcionária da FAO destacou uma distorção na definição de compras locais presente na política difundida, o que levou a uma desconexão entre a alimentação escolar e a agricultura familiar nos relatórios mais recentes da organização. Além disso, a compreensão da necessidade de uma abordagem intersetorial foi perdida, com a promoção de projetos específicos para diferentes aspectos do programa – como normas e legislação, documentação da agricultura familiar e planejamento de cardápios. Esses projetos não trabalhavam de forma integrada, resultando em abordagens fragmentadas. A entrevistada F4, funcionária da FAO, mencionou: "[...] tem projeto para a parte normativa e legislativa, tem projeto para documentação da agricultura familiar, tem projeto para pensar cardápios... não trabalham juntos, os países recebem um de cada vez" (Entrevistada F4, funcionária da FAO, fevereiro de 2019).

A entrevistada F4 também expressou preocupação com o que ela chamou de "esquecimento do Brasil". Com o financiamento de outros países para projetos de implementação de políticas de alimentação escolar (especialmente do HGSEF), o Brasil estava gradualmente sendo excluído das referências. Além disso, ela levantou a possibilidade de o Brasil se tornar um potencial receptor de projetos de alimentação escolar, mencionando, por exemplo, a Espanha financiando um projeto desse tipo no Brasil. Ela destacou a ironia de um país que já teve o maior programa de alimentação escolar do mundo precisar receber ajuda externa nessa área: “Já pensou, Fernanda? A Espanha financiando um projeto de alimentação

escolar no Brasil? O país que já teve o maior programa de alimentação escolar do mundo?” (Entrevistada F4, funcionária da FAO, fevereiro de 2019).

Em 2020, diante da pandemia de Covid-19, que resultou na suspensão de diversos projetos (incluindo os da FAO) e na impossibilidade de deslocamento dos técnicos a campo, surgiu uma nova oportunidade para o protagonismo brasileiro. Através do uso de tecnologias, o FNDE, em parceria com o PMA e com a FAO, passou a promover intercâmbios virtuais, cursos e palestras sobre alimentação escolar, garantindo a continuidade da participação do Brasil nesse debate. Essa abordagem criativa e de baixo custo foi desenvolvida por aqueles que estiveram envolvidos desde o início no projeto de expansão da política brasileira.

A pandemia teve um impacto significativo no acesso dos agricultores familiares aos mercados do PNAE e do PAA. As medidas de distanciamento social e a suspensão das atividades escolares e de outros serviços públicos resultaram na diminuição das compras governamentais, afetando negativamente os agricultores familiares que dependem desses mercados para vender sua produção. Essa redução na demanda e na comercialização de produtos agrícolas também teve consequências na renda e na sustentabilidade financeira dos agricultores familiares, contribuindo para sua vulnerabilidade socioeconômica durante a crise sanitária (Lobato; Andrioli, 2022; Singulano; Viana; Inácio, 2022; Araújo; Canteri; Bittencourt, 2021).

Embora o PNAE tenha sido difundido internacionalmente, é importante destacar que o programa enfrenta desafios e problemas a nível nacional. A disseminação não garante a continuidade política e institucional no Brasil. As transformações ocorridas nos últimos anos no cenário político nacional demonstram que mesmo políticas amplamente reconhecidas e difundidas pelas organizações internacionais não seguem uma trajetória linear de fortalecimento. Elas podem enfrentar obstáculos e até mesmo ser desmanteladas devido a constrangimentos políticos e econômicos. Portanto, a difusão da política também contribui para colocar luz sobre os desafios enfrentados pelo PNAE e buscar soluções para garantir sua efetividade e sustentabilidade no contexto nacional.

## 5 A TRADUÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: OS MODELOS DA FAO E DO PMA

Neste capítulo, o foco está na análise da tradução do PNAE por meio da mediação da FAO e do PMA. O PNAE possui princípios e diretrizes específicas que têm sido adaptados e implementados em diferentes contextos ao redor do mundo. Portanto, busca-se investigar como a FAO e o PMA traduziram o PNAE de forma a torná-lo adaptável a diferentes realidades do Sul global, considerando os desafios, as estratégias adotadas e os impactos gerados nesses processos de transferência. Essa análise contribui para a compreensão do papel desempenhado pelas organizações internacionais na tradução de políticas públicas, assim como na difusão de boas práticas e lições aprendidas no campo do desenvolvimento rural e da SAN.

Em tempo, os relatórios das agências estudadas empregam diferentes nomenclaturas para se referir aos programas de alimentação escolar. No entanto, vale ressaltar que essas nomenclaturas também vêm acompanhadas de definições distintas. Alguns documentos tratam do conceito de *Home Grown School Feeding* (HGSF), enquanto outros abordam o tema de *School Food and Nutrition* (SFN), *School Meals* ou ainda *School Feeding Programmes*, apenas para citar alguns exemplos.

“*School Feeding*” é o termo usual para programas que fornecem comida para crianças ou seus lares por meio das escolas ou que estão condicionados à frequência escolar. Esses programas fornecem refeições, lanches ou transferências domésticas condicionais na forma de dinheiro, *vouchers* ou suplementos alimentares para levar para casa. Já a expressão “*School Meals*” é preferida por muitos atores da área, principalmente porque a palavra “*feeding*” tem uma conotação passiva que pode não refletir adequadamente o fato de que as crianças em idade escolar são beneficiárias de programas de refeições escolares, bem como de outras atividades escolares. A expressão “*Home Grown School Feeding*” (HGSF) pode ser traduzida como “alimentação escolar produzida em casa”, isto é, a sua principal característica é o incentivo à produção doméstica ou local de alimentos (FAO; WFP, 2018).

Conforme Hassenteufel *et al.* (2017), a análise de tradução de políticas públicas tem como objetivo compreender o processo de transformação que ocorre em uma política de determinado lugar ao ser “transportada” para outro. O autor ainda destaca que o processo de tradução pode ser repetido diversas vezes, tal qual a tradução de um texto, ou seja, depois de transformada uma primeira vez, aquela política ainda pode passar por outras transformações à medida que é disseminada para outros locais. As traduções podem acarretar transformações

mais ou menos completas da formulação original da política. O processo é composto de reformulações de problemas políticos, orientações e até de propostas finais. Por isso, a abordagem propõe duas questões centrais: como as referências são traduzidas e como legitimam a política proposta? (Hassenteufel *et al.*, 2017).

Como mencionado no capítulo 2, o conceito de tradução incorpora três dimensões distintas para as análises: a discursiva, que abrange a construção e formulação de políticas públicas; a interativa ou de atores, com olhar para as interações entre os atores políticos; e a institucional, com a estrutura institucional na qual estão as políticas públicas. A dimensão discursiva pode ser analisada por meio da habilidade cognitiva, discursiva e analítica dos atores para definir conceitos, situações e estratégias, argumentar, convencer e construir acordos capazes de se adaptar a diferentes contextos. A dimensão interativa necessita uma estrutura de tradução analítica, que se divide em quatro aspectos: a reformulação do problema pelos atores; a negociação entre atores envolvidos; a atribuição de diferentes funções aos atores do processo; e a mobilização de atores. Já a dimensão institucional aponta que a tradução depende de quatro fatores: o contexto institucional, as lutas pelo poder, o apoio à liderança e as capacidades de implementação política. Os atores são constrangidos por outros atores e por instituições existentes, que determinam o processo político e a capacidade de implementação da política (Chechi, 2019; Hassenteufel *et al.*, 2017).

Conforme Stone (2012), a tradução no contexto das políticas públicas é caracterizada por perturbações que ocorrem entre a criação, transmissão e interpretação ou recepção dos significados das políticas. A mutação de ideias, padrões ou programas pode ocorrer como resultado de processos anteriores de aprendizado. As organizações internacionais possuem poder e capacidade para impor sanções, sendo a persuasão frequentemente a principal ferramenta de transferência. Durante diálogos, conferências e negociações que ocorrem entre e dentro das organizações internacionais, são realizados também conjuntos adicionais de traduções em que os significados das políticas são distorcidos, transformados e modificados. Há uma considerável sobreposição e colaboração entre estados, organizações internacionais e atores não estatais relevantes. Sejam organizações individuais ou parcerias políticas e iniciativas multinacionais mais complexas, as ideias políticas sofrem modificações nessas organizações e locais de rede. O processo de tradução ocorre nos espaços intermediários das políticas, mesmo antes de a política ser imposta ou interpretada pelos países receptores (Stone, 2012).

Considerando a pertinência da abordagem de tradução de políticas públicas para investigar as ações de organismos multilaterais na identificação e transformação de políticas

públicas em "boas práticas", este capítulo tem como objetivo analisar a tradução da política de alimentação escolar brasileira. Através dessa análise, pretende-se compreender como a política de alimentação escolar do Brasil foi interpretada, adaptada e disseminada por esses organismos, com o intuito de promover sua replicação em outros contextos.

O capítulo está organizado em uma seção para cada agência analisada, FAO e PMA, com subseções para cada uma das três dimensões propostas por Hassenteufel e colaboradores (2017) – institucional, dos atores e discursiva. Por fim, o capítulo encerra com uma seção de análise de convergências e divergências em relação à tradução conduzida por cada uma das instituições analisadas, conforme sugerido pelos autores que se debruçam sobre a abordagem adotada.

### 5.1 A TRADUÇÃO DO PNAE PELA FAO: BUROCRACIA, CIÊNCIA E PACIÊNCIA

Com o documento *School Feeding: It's Contribution to Child Nutrition*, de 1953, a FAO apontava a importância do desenvolvimento de políticas públicas de alimentação escolar e seus possíveis impactos na agricultura e na indústria de cada país, em especial nos países em desenvolvimento (RUTLEDGE, 2009). O incentivo à criação de programas de alimentação escolar ia ao encontro das premissas do Estado de Bem-Estar Social estabelecido após a Segunda Guerra. Mas com o avanço de técnicas e insumos agrícolas promovidos pela Revolução Verde, a FAO direcionou seus esforços para identificar e impulsionar medidas que garantissem o aumento da produtividade agrícola. Como mencionado no Capítulo 4, a criação do PMA na década de 1960 impulsionou o deslocamento da atenção da FAO dos temas da alimentação para aqueles que diziam respeito à agricultura e às tecnologias voltadas para aumentar a produção de *commodities* (Rutledge, 2009).

A preocupação com as políticas de alimentação escolar retorna à agência na década de 1990, em especial no ano de 1996, com a Cúpula Mundial da Alimentação, período no qual o modelo econômico liberal era imposto aos países do Sul global em troca de auxílios e empréstimos financeiros internacionais. Aquela época foi marcada pelo agravamento das desigualdades sociais e pela constatação de que o crescimento da produção agrícola defendido nas décadas anteriores não tinha sido sinônimo de redução da fome no mundo (VASCONCELLOS; GRISA; CRUZ, 2023). Além da Cúpula Mundial da Alimentação, a década foi marcada por uma série de eventos internacionais relacionados a repensar o mundo para o próximo século, estipulando objetivos, metas e agendas.

### 5.1.1 Dimensão Institucional

Para analisar a dimensão institucional, é importante apresentar alguns conceitos das teorias institucionais e suas correntes. Essa explicação permite compreender as interações entre as diversas dimensões e como cada uma influencia a tradução da política pública.

É possível analisar as instituições e suas transformações em contextos específicos considerando as teorias neoinstitucionalistas (a exemplo do Institucionalismo Sociológico, Institucionalismo Histórico e Institucionalismo da Escolha Racional). O Institucionalismo Histórico, em específico, enfatiza a importância das estruturas e trajetórias históricas na formação das instituições políticas, econômicas e sociais. Ele busca identificar padrões e processos históricos que influenciam as instituições, considerando as dinâmicas de continuidade, mudança e dependência de trajetória. Já o Enfoque das Mudanças Institucionais Graduais destaca a agência dos atores, a ambiguidade nas regras e o poder como elementos-chave na mudança gradual das instituições. Essa abordagem reconhece a importância da agência dos atores na interpretação e execução das regras, considerando a interação entre diferentes instituições (Sanders, 2006; Hall; Taylor, 2003; Skocpol, 2003).

A partir do reconhecimento de que as instituições possuem em si as possibilidades de mudança e de que a estabilidade e a transformação estão relacionadas, o Enfoque das Mudanças Institucionais Graduais (EMIG) permite análises mais detalhadas ao contemplar a autonomia e o poder de agência dos atores. Diferente do Institucionalismo Histórico, o EMIG não pressupõe a conformidade dos agentes nas mudanças institucionais e reconhece a presença de ambiguidade nas regras. A mudança gradual é impulsionada pela ambiguidade, pela agência dos atores na interpretação e execução das regras e pelo poder, que influencia a distribuição de poder e a interpretação das regras nas instituições. Esses elementos – ambiguidade, poder e agência – são veículos de mudança tanto endógena quanto interinstitucional (Thelen, 2009; Mahoney; Thelen, 2010; Gómez, 2015).

A FAO utiliza uma variedade de instituições (leis, acordos, tratados e padrões técnicos) internacionais como justificativa e meio de pressão para envolver os países em seus projetos relacionados à alimentação escolar. Acordos que abrangem direitos humanos, nutrição, segurança e qualidade dos alimentos, bem como compras públicas, são amplamente utilizados na formulação desses projetos (Cruz, 2020). Um exemplo importante é a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que reconhece o direito humano à alimentação adequada no artigo 25. No saguão de entrada da sede da FAO, em Roma,

encontra-se o preâmbulo de sua constituição, destacando o compromisso principal da organização em erradicar a fome (APÊNDICE D).

Segundo a organização, em certos sistemas jurídicos, as disposições dos tratados internacionais têm caráter hierarquicamente superior, o que implica a necessidade de adaptação das instituições nacionais para estar em conformidade com os acordos internacionais. Além disso, existem vários instrumentos internacionais legalmente não vinculativos, que representam fontes essenciais de recomendações, objetivos e normas. Esses instrumentos incluem os ODS, as Diretrizes do Direito à Alimentação, os padrões estabelecidos pelo *Codex Alimentarius*, entre outros (Cruz, 2020). São considerados referências e fontes de inspiração na elaboração de instituições nacionais, sendo frequentemente mencionados nas recomendações de políticas públicas emitidas pela agência.

Até a década de 1990, a FAO tinha um foco predominante na produção e disseminação de conhecimentos sobre agricultura. No entanto, a partir desse período, houve uma mudança de direcionamento, com a organização voltando sua atenção para a alimentação e a implementação de políticas públicas. Essas transformações não ocorreram de forma linear, e pode-se considerar esse período como um ponto de inflexão e reorganização dos objetivos e do escopo de trabalho da FAO.

A Cúpula Mundial da Alimentação realizada em 1996 marcou o retorno da discussão sobre alimentação escolar na FAO, reconhecendo-a como uma possibilidade para garantir a SAN e como um meio de combater a pobreza, impulsionando o comércio interno e a geração de renda nos países. Os programas de alimentação escolar passaram a receber visitas e recomendações da organização, uma vez que estavam alinhados com os compromissos globalmente assumidos nos ODM. Essa ênfase foi ainda mais acentuada a partir da metade dos anos 2010, quando começou a discussão da Agenda 2030 e dos ODS.

A partir de 1996 podemos perceber uma mudança paradigmática no que diz respeito às narrativas acionadas pela FAO em relação à SAN. Até a primeira década no século atual, os relatórios da organização mostravam-se bastante contraditórios, sugerindo diferentes tipos de soluções para diferentes atores a partir de atividades distintas. Sugeriu uma solução para ampliar a produção para pequenos produtores na América Latina; propunha a produção e o consumo de insetos para aliviar a fome na África Subsaariana; assim como recomendava a financeirização das *commodities* agrícolas para grandes produtores (Vasconcellos; Grisa; Cruz, 2023).

No entanto, as transformações institucionais necessárias para a promoção efetiva de políticas públicas de alimentação escolar encontravam-se desafiadoras. Embora tenham sido

observadas mudanças em documentos, narrativas e até na implementação de projetos diversos, a estrutura burocrática existente ainda estava moldada pela atuação tradicional da FAO. A distribuição de departamentos e a alocação de técnicos não consideravam especificamente a formulação e disseminação de políticas públicas de alimentação escolar. Além disso, pouco havia comunicação e consenso entre diferentes divisões e setores da organização. Essa lacuna institucional apresentava obstáculos à plena realização das diretrizes e recomendações relacionadas à alimentação escolar.

Ao longo de sua trajetória histórica, a FAO se consolidou como um organismo com um enfoque predominantemente técnico e científico. Essa evolução permitiu que a organização assumisse a responsabilidade pela coleta e disseminação de dados estatísticos no campo agropecuário em escala global, além de desempenhar um papel central na elaboração de tratados e acordos e na formulação de normas e diretrizes internacionais. A FAO também exerce a função de estabelecer limites e regras que determinam os requisitos a serem cumpridos pelos países para efetuar os compromissos estabelecidos. Como resultado, a organização desempenha um papel fundamental na definição dos parâmetros e direcionamentos que moldam ações e políticas relacionadas à segurança alimentar e agrícola em nível global, como destacado na fala do Entrevistado F7:

A FAO tem todo um papel como organização reguladora de tratados internacionais, a própria questão dos códigos alimentares está na FAO, tem um monte deles, foi citado na palestra que a gente estava, da uniformização das estatísticas agropecuárias, tem todo um papel que é importante e que a FAO faz e continua fazendo (Entrevistado F7, ex-funcionário da FAO Roma, julho de 2017).

É possível reconhecer a Cúpula Mundial da Alimentação como um ponto de inflexão para a transformação institucional. Esse evento histórico desempenhou um papel fundamental na institucionalização da preocupação internacional com a SAN ao trazer à tona a gravidade dos problemas alimentares e o elevado número de pessoas famintas ao redor do mundo. Nesse momento, a alimentação foi reconhecida como um direito humano e a definição de SAN foi ampliada, incorporando não apenas a disponibilidade de alimentos, mas também o acesso físico, social e econômico a uma alimentação adequada. Essa ampliação conceitual refletiu-se na estrutura institucional da FAO e influenciou a formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a SAN em nível global:

Food Security, at the individual, household, national, regional and global levels, [is achieved] when all people, at all times, have physical and economic access to

sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life (FAO, 1996).

A incorporação do neoliberalismo na discussão da SAN resultou na emergência de novos atores, que passaram a desempenhar um papel relevante no cenário, anteriormente dominado pela FAO. Com a mudança de enfoque da SAN da produção para o acesso, esses novos atores direcionaram sua atenção para o nível individual, deslocando a responsabilidade do Estado em implementar políticas nessa área (Duncan, 2015). Diante da falta de ações diretas do Estado, observa-se o surgimento de diversas instituições cuja função é proteger os indivíduos. No contexto da SAN, acordos internacionais, padrões de produtos e códigos de conduta são estabelecidos, desempenhando um papel importante na justificação das propostas da FAO.

O ano de 2009 foi caracterizado por uma série de iniciativas envolvendo representantes de governos, agências internacionais, sociedade civil e empresas privadas, que buscavam abordar tanto a solução para o problema da SAN quanto discutir o futuro dessa questão para as décadas seguintes. Nesse contexto, houve demandas por reformas nas agências sediadas em Roma, responsáveis pelos temas relacionados a alimentação e agricultura, com o objetivo de fortalecer o papel do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CFS) como um agente central na promoção da SAN em nível global (Duncan, 2015). Essas demandas refletiam a necessidade de uma abordagem coordenada e integrada para enfrentar os desafios da SAN, envolvendo diferentes atores e garantindo uma governança efetiva nessa área.

Em 2012, a FAO passou por uma significativa mudança institucional em seus objetivos estratégicos, que inicialmente compreendiam onze objetivos distintos e foram consolidados em cinco áreas de ação principais. Cada uma ficou sob a responsabilidade de um grupo multidisciplinar de trabalho, com o intuito de promover transformações específicas. Essas áreas de ação são:

- a) SO1<sup>35</sup>: Eliminar a fome, a insegurança alimentar e a má nutrição;
- b) SO2: Aumentar a produtividade e a sustentabilidade da agricultura, das florestas e da pesca;
- c) SO3: Reduzir a pobreza rural;
- d) SO4: Promover sistemas agrícolas e alimentares inclusivos e eficientes;

---

<sup>35</sup> “SO” refere-se a *Strategic Objective* (Objetivo Estratégico). Cada um dos objetivos possui um programa que tem como responsabilidade analisar e selecionar os projetos propostos à FAO por terceiros.

- e) SO5: Aumentar a resiliência dos meios de subsistência diante de ameaças e crises externas.

Dentro desse contexto, a ênfase na nutrição ganhou destaque como um elemento central no debate, representando também a defesa de um modelo alternativo para o sistema agroalimentar. A promoção da agricultura sensível à nutrição está alinhada com a valorização da agricultura familiar e a inclusão do tema da agroecologia na agenda de SAN. Atualmente, as discussões sobre SAN coexistem com os debates em torno das mudanças climáticas, o que demanda que as políticas públicas abordem esse obstáculo adicional. O tema também ganhou força com a criação dos ODS em 2016, os quais absorveram algumas das mudanças já ocorridas dentro da FAO, respaldando e legitimando as transformações institucionais propostas.

A reestruturação dos objetivos da FAO resultou na criação de novas divisões, como a Divisão de Nutrição e Sistemas Alimentares, composta por cinco equipes responsáveis por diversos projetos e programas implementados pela organização. Essas equipes são: 1) Educação Nutricional e Proteção do Consumidor; 2) Indústrias Agroalimentares, Perda e Desperdício de Alimentos; 3) Avaliação Nutricional; 4) Políticas e Programas Nutricionais; e 5) Mercados e Cadeias de Valores (FAO, 2019).

A equipe de Mercados e Cadeias de Valores é encarregada de difundir e implementar programas que promovem cadeias de valor sustentáveis para nutrição e igualdade de gênero. Esses programas incluem a promoção de compras públicas sustentáveis de alimentos, o estabelecimento de sistemas alimentares sustentáveis para dietas saudáveis e o apoio às indicações geográficas. Esses profissionais também formulam propostas relacionadas à alimentação escolar – como o programa *Home Grown School Feeding* (HGSF), que busca promover compras públicas sustentáveis de alimentos –, evidenciando a preocupação em criar mercados para os agricultores e incentivar práticas agrícolas mais sustentáveis (FAO, 2019).

Além de responder aos cinco objetivos estratégicos da organização, a divisão também busca conectar suas ações e projetos aos ODS. Os objetivos 1, 2, 3, 10, 12, 14 e 17 são frequentemente acionados para justificar projetos e captar recursos para a implementação de políticas de HGSF. A partir de 2016, o tema da nutrição passa a ter papel central, principalmente por colocar os sistemas agroalimentares sustentáveis na agenda global. As novas preocupações são endossadas por estudos científicos, em especial pelo artigo escrito por Swinburn e colaboradores em 2019, publicado na revista *The Lancet*. O trabalho vincula todas as formas de insegurança alimentar e as mudanças climáticas às formas predominantes de produção de alimentos (Swinburn et. al., 2019).

A nova divisão já nasce com características multidisciplinares e tem como missão a promoção de políticas públicas e a divulgação de dados e informações que ampliem a construção de mercados alimentares sustentáveis, entre eles, os mercados institucionais. Os programas de alimentação escolar estão ancorados neste quadro de ações e objetivos incorporados pela FAO a partir de 2012, portanto, são propostos como soluções para diversos problemas, desde erradicação da pobreza rural, igualdade de gênero, garantia de SAN para crianças e desenvolvimento econômico, social e ambientalmente sustentável (FAO, 2021). É nesse novo contexto institucional que a própria alimentação escolar passa a ser inserida e reinterpretada.

Essa nova abordagem multidisciplinar da FAO para as políticas de alimentação escolar enfatiza a necessidade de coordenação e cooperação entre diferentes áreas e políticas públicas. As políticas relacionadas à produção, processamento, comercialização de alimentos e SAN devem trabalhar em conjunto. Isso requer investimentos adicionais, uma coleta de dados mais abrangente e a adoção de sistemas de proteção social resilientes, capazes de lidar com crises e emergências (FAO, 2021a).

Vale ressaltar que, por ser uma divisão recém-criada que busca revitalizar discussões que anteriormente estavam em segundo plano, a equipe de recursos humanos na sede da FAO é composta principalmente por consultores contratados por períodos de seis meses a um ano, renováveis periodicamente. Os funcionários permanentes são provenientes de outras áreas, com poucos especialistas na área de nutrição, o que impacta diretamente o "modelo" de alimentação escolar desenvolvido pela organização. Nos escritórios regionais e nacionais, a presença de profissionais da área de nutrição é ainda mais limitada (FAO, 2019).

A declaração da Década de Ação para Nutrição da ONU em 2016, o desenvolvimento das Diretrizes Voluntárias em Sistemas Alimentares para Nutrição pelo CFS em 2019 e a realização da Cúpula de Sistemas Alimentares da ONU em 2021 mantiveram o debate sobre nutrição em alta, apesar das mudanças institucionais na FAO em 2019 e da pandemia de Covid-19 em 2020 (FAO, 2021a). Essas mudanças não enfraqueceram as antigas instituições, mas sua consolidação depende do *advocacy* contínuo dos atores envolvidos. A ascensão de certos agentes no cenário internacional tem facilitado a promoção de programas de alimentação escolar, como é visto a seguir.

A construção de novas normas e regras internacionais desempenha um papel fundamental na tradução do PNAE pela FAO. Recentemente, a organização incorporou temas relacionados à nutrição nesses parâmetros, como a Declaração da Década de Ação para Nutrição da ONU e as Diretrizes Voluntárias em Sistemas Alimentares para Nutrição. Essa

mudança tencionou um espaço que anteriormente estava focado em soluções agrícolas. Para promover essa transformação, a FAO precisou reestruturar-se institucionalmente e contratar técnicos e profissionais de diversas áreas (incluindo a nutrição) a fim de construir um ambiente mais multidisciplinar para a formulação e implementação de políticas e projetos de alimentação escolar em curso.

A estrutura institucional histórica da FAO continua a exercer um peso significativo e influenciar a abordagem da alimentação escolar. No entanto, as mudanças institucionais recentes apresentam novas possibilidades de transformação nessa área. A passagem de Graziano da Silva como Diretor-Geral da FAO e a adoção ODS foram marcos importantes para que essas transformações ocorressem de forma gradual e em consonância com demandas e desafios atuais.

### **5.1.2 Dimensão dos Atores**

Os atores são agentes sociais e econômicos que realizam atividades e mantêm relações em um determinado contexto (Sabourin, 2002). Eles constroem ideias, reivindicações, projetos e categorias sociais (Souza, 1991). Na análise de tradução de políticas públicas, considera-se que as instituições estabelecem limites para as ações dos atores, mas estes atuam estrategicamente, buscando transformações e desafiando esses limites (Hassenteufel; Maillard, 2013). Os atores da FAO desempenham o papel de intérpretes das políticas públicas traduzidas, sendo responsáveis por conduzir transformações e atribuir novos significados ao modelo brasileiro de alimentação escolar (Grisa; Niederle, 2019).

No quarto capítulo, foram apresentados alguns dos atores sociais envolvidos no processo de transferência do PNAE. Nesta seção, será explicado o papel desses atores e de outros agentes na reinterpretação do programa brasileiro, que será transferido pela FAO para países do Sul global. É essencial compreender as relações entre esses atores, como eles defendem suas ideias e como negociam e tensionam as instituições existentes.

Nesse sentido, Graziano exerce um papel crucial como ator na difusão e adaptação das políticas públicas brasileiras, sendo chamado de "Embaixador do PNAE". Sua presença na FAO também abriu espaço para outros atores brasileiros, como os "paradiplomatas do PNAE", que possuem expertise na área e experiência acadêmica, governamental e em organizações da sociedade civil. Juntos, eles desempenham um papel importante na adaptação da política à realidade da FAO.

Conforme já mencionado, os atores responsáveis pela tradução do PNAE na FAO mantinham uma relação estreita com os formuladores e implementadores da política no Brasil. Essa interação garantia a continuidade do debate em nível nacional e possibilitava maior influência do Brasil na tradução da política dentro da organização.

Esse movimento teve início na América Latina e no Caribe, com o Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO, onde a liderança brasileira foi fortalecida pela participação em diferentes espaços de integração regional, como a REAF no Mercosul e a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Esses espaços permitiram a presença de diversos atores comprometidos com a tradução do PNAE para outros países latino-americanos e caribenhos, contando com o apoio técnico de instituições como o FIDA, o Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA) e as organizações sociais ligadas à agricultura familiar, às mulheres rurais e aos povos indígenas da região (Sanchez *et al.*, 2019).

No lançamento do Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO também foi criado o Fundo Brasil-FAO, com a função de executar os objetivos definidos na agenda da Iniciativa. O Fundo contava com o apoio institucional e financeiro de diferentes órgãos do governo brasileiro<sup>36</sup>, como MDA, MDS, MRE (tanto através da ABC quanto da CGFome), FNDE, junto do MEC, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério da Pesca e da Aquicultura (MPA) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA). Enquanto a CGFome participava dos projetos de curta duração, de caráter emergencial, a ABC apoiava os projetos do MDA, do MPA e do MAPA para o fortalecimento da agricultura familiar, o MDS contribuía para o fortalecimento da participação da sociedade civil e o FNDE, com os projetos de alimentação escolar (Fraundorfer, 2013).

Em 2009, a Iniciativa tornou-se o plano estratégico de todos os projetos implementados pela FAO América Latina e Caribe para o combate à pobreza rural e à fome, utilizando tanto o Fundo Brasil-FAO quanto o Fundo Espanha-FAO para a sua execução. O fundo espanhol contribuiu com projetos de implementação de políticas públicas para a agricultura familiar e para projetos de criação de organizações rurais civis (FRAUNDORFER, 2013). Segundo dados da FAO (2018), até 2018, o governo brasileiro investiu aproximadamente 60 milhões de dólares em projetos na América Latina e Caribe e na África.

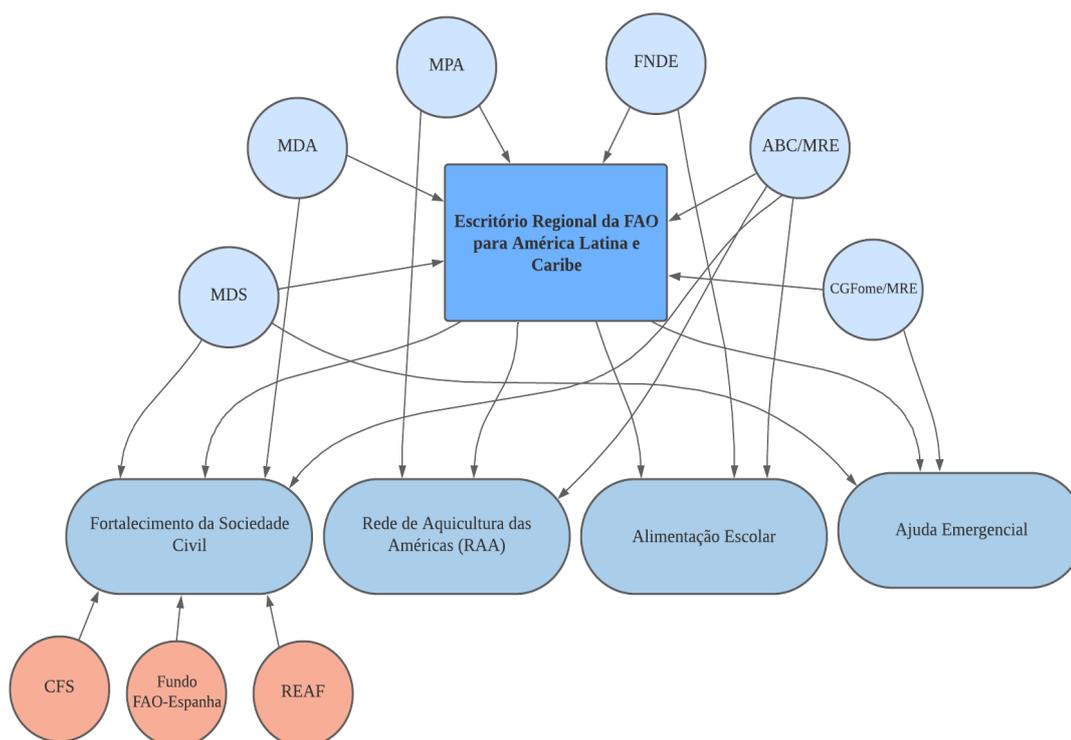
---

<sup>36</sup> Ao longo dos 14 anos de cooperação, as mudanças de governo resultaram em alterações na estrutura ministerial, o que teve impacto nas parcerias estabelecidas com a organização. Aqui são apresentados os ministérios que inicialmente construíram a cooperação.

Entre os anos de 2008 e 2018, o Programa Internacional Brasil-FAO executou 17 projetos em países da América Latina, sete no Caribe e nove na África Subsaariana<sup>37</sup>.

A Figura 4 ilustra a rede de atores envolvidos no Programa de Cooperação Brasil-FAO. A partir dela é possível perceber como os diferentes atores interagem e influenciam as diferentes áreas de atuação do programa.

Figura 2 - Rede de atores do Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO até 2018



Fonte: adaptação a partir de Fraudorfer (2013).

Em 2009 teve início, dentro da Cooperação Brasil-FAO, o projeto de Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar na América Latina e Caribe. O objetivo era ampliar a oferta de alimentação escolar na região, promovendo a formulação e implementação de programas de alimentação escolar sustentáveis, inspirados no PNAE. A cooperação técnica do projeto era feita pelo FNDE e pela ABC. Além de financiar o projeto, o FNDE também fazia a difusão de conhecimentos e experiências, contribuindo para a capacitação dos recursos humanos e para o fortalecimento das instituições dos países cooperantes e de suas políticas (Zuñiga-Escobar; Grisa; Coelho-De-Souza, 2022). O projeto iniciou com cinco países, sendo que aqueles interessados enviavam ao governo brasileiro solicitações para receberem a

<sup>37</sup> Disponível em: <https://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/1143776/>.

implementação do projeto. Então, as solicitações eram analisadas e aprovadas pelo Comitê Diretivo, formado por FNDE, ABC e FAO.

A primeira estratégia do Comitê era promover a sensibilização e a articulação das autoridades locais e dos gestores técnicos dos ministérios envolvidos no tema, destacando que a alimentação escolar precisa de planejamento e deve ser executada de maneira intersetorial e articulada com outras políticas sociais. Para isto eram formados Comitês Técnicos Locais, os pontos focais do governo e da FAO, nomeados pelos ministros e/ou autoridades locais para a gestão e a supervisão das atividades. Este Comitê se reunia anualmente e tinha o acompanhamento de um técnico do Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO.

Em 2012, a FAO América Latina e Caribe criou o projeto de alimentação escolar *Escuelas Sostenibles*, dentro da estratégia do Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar na América Latina e Caribe. O objetivo principal do projeto era articular os atores de diferentes países latino-americanos e caribenhos que participavam da política de alimentação escolar, agentes governamentais, estudantes e suas famílias, diretores e docentes das escolas, a fim de compartilhar e debater como se dá o processo de criação de um Programa de Alimentação Escolar Sustentável (PAE Sustentável). Uma das ações principais era a criação de hortas escolares pedagógicas, que procurava facilitar a aprendizagem dos estudantes de maneira lúdica, articulando a alimentação saudável a várias áreas de conhecimento (FAO, 2021b; Zuñiga-Escobar, 2019).

O programa Implementação de um Modelo de Compras Públicas da Agricultura Familiar para Programas de Alimentação Escolar, finalizado em 2015, buscava impulsionar a criação de mecanismos para compras públicas e diretas de produtos da agricultura familiar, junto aos governos de El Salvador, Honduras, Nicarágua e Paraguai. Para tanto, foram oferecidos no projeto capacitações para avançar na construção de marcos legais e normativos que regulassem e fortalecessem a criação de mercados que possibilitassem a integração de agricultores familiares em circuitos curtos de comercialização.

Em relação ao projeto implementado no Paraguai, Caldas e Ávila (2018) chamam atenção para a influência da REAF e do Mercosul para a difusão do modelo brasileiro para o país vizinho. A proximidade geográfica e política entre os dois países e os espaços internacionais compartilhados permitem um olhar e um entendimento mais aprofundado dos processos e dos impactos das políticas públicas brasileiras. Para a implementação do programa de alimentação escolar paraguaio, a FAO auxiliou na implementação de uma Mesa Técnica de compras da agricultura familiar, um espaço para organizar e coordenar a demanda e a oferta de alimentos, fortemente inspirado em debates ocorridos na REAF. Embora tenha

determinado que 30% do valor para a compra da alimentação escolar seja destinado a produtos da agricultura familiar, o modelo paraguaio permite a intermediação de empresas e atores privados, desde que estes realizem a compra da agricultura familiar (Caldas; Ávila, 2018).

Desde 2018 está em vigor, no Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO, o projeto de Consolidação dos Programas de Alimentação Escolar na América Latina e Caribe, que tem como objetivo reavaliar e analisar as demandas dos 17 países latino-americanos e caribenhos que, até então, participaram de projetos de alimentação escolar dentro do Programa de Cooperação. Dessa forma, garantindo o acompanhamento e a sustentabilidade das políticas nacionais de alimentação escolar.

A ABC é a mediadora da relação entre FAO e FNDE e, até os dias atuais, a FAO é a agência internacional com o maior número de projetos de cooperação técnica com o Brasil e também a que mais recebe recursos brasileiros. Os recursos financeiros e humanos advêm do FNDE, que oferece cursos e oficinas para gestores estrangeiros, materiais, visitas técnicas e capacitação dos atores que formulam e operam a política de alimentação escolar nos países que participam no projeto. A relevância da participação e do envolvimento da ABC e do FNDE é destacada no relatório elaborado pela FAO:

Under the international cooperation agreement, referred to as the Program of Brazil-FAO International Cooperation, between the Government of Brazil and FAO, the regional project on “Strengthening School Feeding Programs in Africa” was signed. International technical cooperation in school feeding in Brazil is represented by FNDE and ABC and counts on the important role of FAO in developing the strategy. The main objective is the exchange of experiences, contributing to the strengthening of the institutions of the cooperating countries and their school feeding policies, and promoting the supply of quality food to students in a sovereign and sustainable way. South-South cooperation (a term historically used by policymakers and academics to describe the exchange of resources, technology, and knowledge among developing countries) plays a key role in this context, by promoting horizontal exchanges and good practices in the area of school feeding between developing countries (FAO, 2018, p. 2).

A Entrevistada F8 ressalta a diferença da atuação do Brasil na transferência da política, destacando a importância do FNDE e da ABC, que participam do processo de cooperação juntamente da FAO:

A nossa cooperação é diferente de muitas outras no sentido de que, por exemplo, a FAO trabalha com cooperantes que colocam recursos dentro do órgão, o órgão contrata consultores e eles vão lá desenvolver a cooperação nos países. Com o Brasil não é assim, o Brasil opera conjuntamente na implementação da cooperação, ou seja, em outras palavras práticas, o FNDE e a ABC são coparticipantes e coexecutores da cooperação dentro da FAO. Isso significa que a nossa referência é a política

brasileira, nós temos princípios, nós temos uma lógica e que graças ao trabalho de muita gente do FNDE, e também da própria FAO, nós conseguimos imprimir hoje, dentro da FAO, que a alimentação escolar só é dialogada a partir dos princípios da cooperação brasileira. Isso é muito importante. Nós fomos os primeiros a investir, a disponibilizar essa tecnologia para este órgão, nós fomos os primeiros a colocar recursos para que esta tecnologia, este diálogo fosse feito com os outros países, e nós somos também aqueles com o melhor e maior programa de AE, mais completo, universal, o que tem regras, regulamentação... o primeiro a ter lei na região [América Latina e Caribe]. É um programa que a gente tem uma referência de diálogos, tem impactado dentro da FAO de maneira bastante contundente e eficiente (Entrevistada F8, funcionária da FAO América Latina e Caribe, novembro de 2022).

Em 2016 o governo brasileiro determinou a construção de cinco grandes redes para garantir a consolidação das políticas públicas formuladas e implementadas por meio do Programa de Cooperação. Destacamos a Rede de Alimentação Escolar Sustentável (RAES), um instrumento proposto pelo governo brasileiro, por meio da ABC e do FNDE, para responder à Década de Ação pela Nutrição das Nações Unidas (2016-2025). A RAES busca promover diálogo, intercâmbio de experiências e capacitações para os gestores dos programas nacionais, buscando a sua consolidação (FAO; ABC; FNDE, 2022).

A partir de 2014, os projetos que envolvem alimentação escolar também foram incluídos no Projeto Mais Algodão, dentro do Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO. Conforme relatado por um servidor que atuou no MDA até 2016, o recurso financeiro deste projeto é fruto do processo movido pelo Brasil contra os Estados Unidos na Organização Mundial do Comércio (OMC). A alimentação escolar passou a ser proposta como uma forma de estimular a produção de alimentos agroecológicos em consórcio com a produção do algodão.

O Mais Algodão é um projeto financiado por aquele recurso que ganhamos dos Estados Unidos na OMC, sabe? É um valor bem grande, e tinha que ser destinado a projetos de cooperação técnica internacional para a produção de algodão. Aí, como a alimentação escolar foi parar ali? Foi uma proposta para trazer mais renda para o agricultor familiar, não é? O “cara” pode plantar em consórcio com o algodão, cria mais um mercado garantido (Entrevistado B1, funcionário do MAPA, setembro de 2022).

Os projetos e programas internacionais de alimentação escolar e de compras públicas de alimentos da agricultura familiar ultrapassaram as fronteiras da América Latina e do Caribe, alcançando principalmente os países africanos. Diferentemente do programa na região, que é mediado pelo escritório regional da FAO para América Latina e Caribe, os projetos em outros países se dão a partir de acordos entre o Brasil e cada um dos países, mediados pelo escritório da FAO em Roma. Ainda assim, o FNDE e a ABC são os

responsáveis por organizar, formular e implementar os projetos, assim como levantar recursos para a sua execução.

Além dos atores governamentais, destacamos novamente a atuação da sociedade civil, por meio do CONSEA. A participação do Conselho se dava principalmente na construção de espaços de diálogos e no incentivo à participação social na formulação e implementação de políticas públicas.

A gente passa a ter, como CONSEA, uma capacidade de diálogo internacional muito maior, e um diálogo internacional inclusive em democracia participativa. É interessante que nessa unidade [...] nós tínhamos a lei dos temas de segurança alimentar, de cooperação humanitária, pela primeira vez o Itamaraty tem esse tema institucionalizado. Foi muito interessante porque quando nós negociamos as diretrizes voluntárias para o direito à alimentação da FAO, por exemplo, a partir disso, o Brasil foi o principal ator internacional do tema. A gente passa a ter uma capacidade, por conta do CONSEA, também de receber informações, com um outro tipo de diálogo internacional (Entrevistado D2, diplomata brasileiro, setembro de 2019).

Como citado pela Entrevistada F3, o CONSEA foi um dos espaços políticos que permitiram a formação e a valorização de membros da sociedade civil que depois atuaram como paradiplomatas das políticas brasileiras na FAO e em outros organismos multilaterais:

Quem é que estava na FAO? Era o Graziano, é o Adoniram, eu, que fui do CONSEA, são pessoas e técnicos que vêm desse *cluster* - gosto muito da interpretação da Catia Grisa, essa ideia de *cluster* de pessoas, de cérebros, eu me identifico com isso, eu sou desse *cluster*, eu venho do mesmo movimento que vem a Claudia Schimdt, que trabalhou na CUT, eu também trabalhei na CUT, depois a gente foi para a universidade, a gente foi assessora dos movimentos sociais, a gente trabalhou com ONGs, foi para o governo e depois muita gente foi para a FAO. Colocaram pessoas com essa mesma formação nesses órgãos-chaves coordenando projetos-chaves, como o projeto do algodão, da FAO (Entrevistada F3, funcionária da FAO Roma, setembro de 2020).

Os atores da sociedade civil envolvidos na difusão e tradução das políticas públicas brasileiras e que foram atuar como técnicos da agência eram, em menor ou maior medida, relacionados ao Presidente Lula da Silva. Graziano atuava, anteriormente, nas mesmas organizações da sociedade civil que muitos daqueles que depois foram chamados para trabalhar ao seu lado ou em projetos na FAO nas regiões e nos países. Outros funcionários da FAO também foram servidores de algum dos órgãos governamentais que participaram ou participam do Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO ou em algum projeto mediado pela agência de cooperação entre Brasil e outro país do Sul global.

A participação dos atores brasileiros na FAO desempenha um papel fundamental na difusão e tradução da alimentação escolar como uma estratégia eficaz para fortalecer a

agricultura familiar. Esses atores exercem influência significativa ao moldar as ideias e os ideais da política brasileira de alimentação escolar, adaptando-os à realidade da organização internacional. Sua participação é responsável por compartilhar a valiosa experiência e o conhecimento adquiridos pelo FNDE durante o desenvolvimento e a implementação do PNAE no Brasil.

Além disso, a participação ativa dos funcionários do FNDE na FAO desempenha um papel crucial ao garantir o financiamento de projetos que visam disseminar a política de alimentação escolar e contribuir para a elaboração de diretrizes internacionais nesse campo. A expertise e o engajamento desses profissionais brasileiros são fundamentais para promover compreensão e valorização da alimentação escolar como uma ferramenta estratégica para o desenvolvimento.

### **5.1.3 Dimensão Discursiva**

De acordo com Schmidt (2008; 2010; 2016), os discursos políticos desempenham um papel central na formação e na implementação de políticas públicas. Ela argumenta que os discursos são construções sociais que definem a realidade política, estabelecem os problemas a serem abordados e fornecem soluções para esses problemas. Além disso, os discursos são influenciados por ideias dominantes, valores, crenças e interesses políticos, que por sua vez moldam a forma como os atores políticos interpretam e respondem aos desafios políticos (Schmidt, 2008; 2010; 2016).

Programas e políticas públicas tendem a conter dois tipos de ideias: cognitivas e normativas. Ideias cognitivas explicam “o que é” e “o que fazer”, ideias normativas, “o que é bom ou ruim sobre o que é à luz do que se deve fazer” (Schmidt, 2008; 2010; 2016). As ideias normativas atribuem valores à ação política e legitimam as políticas por meio de referência à sua adequação (Schmidt, 2008; 2010; 2016). Sintetizando, segundo Schmidt (2008; 2010; 2016), para analisar o discurso dos atores é necessário compreender:

- a) **Ideias Cognitivas:** concepções, crenças e entendimentos compartilhados sobre a realidade política. Representam as interpretações e as explicações que os atores políticos têm sobre os problemas, as causas dos problemas e as possíveis soluções. As ideias cognitivas influenciam a maneira como os atores percebem, compreendem e interpretam a política. Elas podem incluir teorias, modelos explicativos, paradigmas científicos, preconceitos e estereótipos;

- b) Ideias Normativas: valores, princípios e normas que orientam as políticas públicas. Representam as visões de como as coisas deveriam ser, com base em avaliações morais, éticas e políticas. Essas ideias fornecem critérios para julgar o que é certo ou errado, desejável ou indesejável, justo ou injusto em termos de políticas públicas.

Para abordar as duas dimensões do discurso apontadas por Schmidt (2008; 2010; 2016), identificamos primeiro o posicionamento dos funcionários da FAO envolvidos na tradução, ou seja, analisamos como eles constroem, comunicam e argumentam as propostas para políticas e programas de alimentação escolar dentro do organismo (discurso coordenativo), indicando os discursos presentes nas entrevistas realizadas. No segundo momento, selecionamos relatórios da organização que abordam a alimentação escolar para identificarmos as histórias contadas, construir os problemas e justificar suas propostas para o público em geral (discurso comunicativo)<sup>38</sup>.

A relevância que as políticas públicas brasileiras para SAN conquistaram no cenário internacional já foi mencionada e, como apontado no capítulo anterior, para além de experiências bem-sucedidas, existiu um esforço diplomático e político para a disseminação das ideias brasileiras. Antes mesmo da Lei nº 11.947/2009, o PNAE era um programa reconhecido por sua abrangência e o conhecimento acumulado ao longo de sua história era referência para outros países do Sul global (Morgan; Sonnino, 2008). Com as transformações promovidas pela lei, o Brasil tornou-se nas propostas e relatórios das agências internacionais um “exemplo a ser replicado”. Assim, por meio do FNDE, passou a receber intercâmbios promovidos pelas agências, bem como difundir as ideias e os valores por trás da política e ocupar maiores espaços no debate internacional.

A mudança no programa, que estipulou a compra de alimentos da agricultura familiar, chamou a atenção da FAO por permitir discutir a inclusão de pequenos produtores em cadeias curtas de comercialização e as políticas públicas integradas para a categoria, além de colocar na sua pauta, novamente, o tema da alimentação escolar. Embora o tema da agricultura familiar já estivesse sendo debatido na América Latina, promovido inicialmente pela REAF e então pelo escritório da FAO para a América Latina e Caribe, foi na gestão de Graziano da Silva como Diretor-Geral da organização que a agricultura familiar passa a ter centralidade nas propostas de políticas públicas (Vasconcellos; Grisa; Cruz, 2023).

---

<sup>38</sup> O discurso coordenativo enfatiza a coordenação eficiente das ações com base em normas pré-estabelecidas, enquanto o discurso comunicativo enfatiza o entendimento mútuo e a busca de consenso por meio do diálogo aberto e racional (Habermas, 1984, 1996).

Nesse sentido, torna-se factível identificar as ideias normativas que permeiam o PNAE e que, por sua vez, influenciaram a FAO na adaptação e tradução dos seus modelos de alimentação escolar:

- a) SAN: o objetivo da alimentação escolar é garantir o direito humano à alimentação adequada, promovendo a SAN dos estudantes;
- b) alimentação saudável e equilibrada: o programa prioriza a oferta de refeições saudáveis, equilibradas e adequadas às necessidades nutricionais das crianças e adolescentes, valorizando a diversidade alimentar e a cultura local;
- c) agricultura familiar: o programa incentiva a aquisição de alimentos da agricultura familiar, fortalecendo a produção local, promovendo a economia regional e contribuindo para a sustentabilidade socioambiental;
- d) desenvolvimento local: a política estimula a articulação entre a educação e o desenvolvimento local, promovendo a integração entre a escola, a comunidade e os agricultores;
- e) participação social: a alimentação escolar deve garantir a participação social e o controle social, envolvendo a comunidade escolar, os agricultores e outros atores relevantes na gestão do programa.

Ou seja, as políticas de compras públicas apresentam a possibilidade de garantir um mercado para a agricultura familiar e, sobretudo, oferecem possibilidades de reduzir e até mesmo erradicar a pobreza rural dos países em desenvolvimento. As políticas de alimentação escolar ganham destaque na FAO por incidir em diferentes dimensões da agricultura e da alimentação. É comunicado por estes atores que, além do mercado, a alimentação escolar garante o acesso à alimentação saudável e adequada, a qual deve partir de uma produção rural sustentável, conforme a fala da Entrevistada F4:

Eu trabalho com a agenda de *Home Grown School Feeding e Nutrition Sensitive Value Chain*, como a gente coloca as lentes da nutrição na cadeia produtiva de alimentos. Hoje a gente fala em *Nutrition Sensitive Agriculture*, como a gente pode ver o processo produtivo e esse processo produtivo, as pessoas que assistem, fazem, participam dessa discussão, possam ter mais informação sobre o que é nutrição, que é super complexo, existe uma parte que é toda destinada à saúde, mas existe uma parte que é toda destinada à produção de alimentos, e essa parte que é destinada à produção de alimentos, e que não só a parte de *Food Safety*, de alimentos seguros para o consumo, mas também aquele alimento mais local, aquele alimento que não está sendo explorado, porque hoje se tem muita monocultura e a gente deveria ter uma dieta mais diversificada. A discussão da FAO com política de alimentação escolar é a da dieta diversificada, do *Food Based Approach*, enquanto outras organizações ainda discutem fortificação dos alimentos. Hoje a gente sabe que fortificação não resolveu o problema durante todos esses anos (Entrevistada F4, funcionária da FAO Romafevereiro de 2019).

A centralidade da agricultura e da produção agrícola pode ser percebida na fala da entrevistada, que destaca o potencial dos programas de HGSF para transformar o sistema produtivo, incentivando a diversificação e a valorização de produtos pertencentes às biodiversidades locais. A transversalidade da política demanda que outras providências sejam tomadas e outras políticas públicas criadas para que a demanda gerada pela alimentação escolar encontre oferta suficiente e adequada às exigências da política.

A FAO trabalha pensando como os sistemas alimentares podem ser mais sensíveis à nutrição, e ser sensível à nutrição inclui acesso e todas as outras questões, e não dá para pensar em desenvolvimento sustentável sem pensar em quebrar o ciclo de pobreza, e para isso a gente precisa desenvolver as agriculturas locais, os pequenos produtores. Uma das discussões que a gente tem é em como levar uma alimentação melhor, mais nutritiva, para as pessoas que não tem nada. E a produção? Como essa produção pode acontecer? Como a gente organiza grupos de mulheres para produzir? Como aproveitar a sazonalidade? Como tornar esse produto comercializável? Isso também contribui para empoderar as comunidades excluídas do mercado *mainstream*. Os nossos projetos precisam conscientizar e educar as pessoas sobre isso! Sabe o que isso me lembra? As discussões clássicas no CONSEA, do Frei Betto, "para quem tem fome, não adianta ensinar a pescar, precisa dar o peixe e concomitantemente ensinar a pescar!", e a responsabilidade da FAO, enquanto outras agências dão o peixe, a FAO ensina a pescar, literalmente. Nossa tarefa é conectar a alimentação escolar a outros projetos, buscando empoderar essas comunidades, resgatando as suas capacidades produtivas. Esses pequenos, os agricultores familiares, vão contribuir para a construção de outros sistemas alimentares, que, em algumas regiões são quase cruéis, só *commodities*, que a grande maioria não tem acesso, ou seja, resgatar o desenvolvimento local, a produção local (Entrevistada F4, funcionária da FAO Roma, fevereiro de 2019).

A saída do Brasil do Mapa da Fome da FAO em 2014<sup>39</sup> ampliou a visibilidade das políticas de SAN e de erradicação da pobreza rural, sendo o PNAE reconhecido como o grande diferencial brasileiro, conforme afirma o entrevistado F9: “O Brasil é o exemplo de como sair do mapa da fome, tem políticas públicas que são muito consolidadas. Se houvesse uma olimpíada de políticas públicas, a medalha de ouro da alimentação escolar iria para o Brasil” (Entrevistado F9, novembro de 2019).

Além de destacar a capacidade de ampliar os mercados para a agricultura familiar, assim como possibilitar a inclusão produtiva de grupos excluídos, para os paradiplomatas do PNAE, o Programa ganhou destaque por construir um ambiente para o fortalecimento das relações sociais no campo, principalmente por meio da criação de cooperativas e associações:

<sup>39</sup> Embora o Brasil tenha saído do Mapa da Fome da FAO em 2014, o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (II VIGISAN), publicado em 2022, aponta que a fome no país retornou aos mesmos patamares de 2004. A pesquisa aponta que, em 2022, mais de 15% da população brasileira estava em situação de fome e 58% da população vivia em insegurança alimentar e nutricional. O desmonte de políticas públicas, que teve início em 2016 e foi intensificado a partir de 2019, resultou na volta do Brasil para a o Mapa da Fome da FAO (Rede PENSSAN, 2022).

“A política também ajuda a ‘pulsar’ a agricultura familiar, em especial as cooperativas de agricultura familiar, que são muito famosas no sul do Brasil, não é? A chave da inclusão produtiva não é só a política que garante o mercado, mas sim a cooperação, o associativismo” (Entrevistado F9, novembro de 2019).

Desde a sua criação, o espaço que a FAO busca ocupar na formulação e implementação de políticas públicas é o de difusora de conhecimento, que promove transformações mais profundas e que permite o desenvolvimento dos países. A estratégia da agência para justificar políticas de alimentação escolar reflete a Agenda 2030, mas abrange também elementos apontados nas pesquisas acadêmicas mais recentes. Como apontado pelo Entrevistado F9, o tema da alimentação escolar perpassa diferentes ODS e pode ser uma solução para a insegurança alimentar de “via de mão dupla”<sup>40</sup>:

É importante ver além da fome, olhar para a alimentação saudável. Na América Latina temos hoje mais pessoas obesas do que pessoas com fome, então precisamos promover sistemas alimentares que ataquem estes dois problemas simultaneamente. A alimentação escolar promove soluções locais para problemas globais. Se olharmos para os ODS, veremos que vários tem a ver a agricultura familiar e a alimentação saudável, não apenas o que diz “Fome Zero”, mas todos, os mercados, perdas e desperdícios, tem a ver com a parte escolar, com a educação e gênero... (Entrevistado F9, funcionário da FAO Colômbia, novembro de 2019).

A conexão entre os programas de alimentação escolar e o desenvolvimento sustentável, acionando assim os ODS, pode ser percebida também nos relatórios da organização:

Se ha identificado así un amplio reconocimiento de los PAE como una herramienta efectiva para contribuir al cumplimiento del derecho humano a una alimentación adecuada, haciendo parte de la red de protección social en los países de la región, contribuyendo a varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), tales como ODS 1 (Fin de la pobreza), ODS 2 (Hambre cero), ODS 3 (Salud y bienestar), ODS 4 (Educación de calidad), ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico), ODS 10 (Reducción de las desigualdades) y ODS 12 (Producción y consumo responsable) (FAO, 2021b, p. 2).

Diferentes abordagens para pensar a alimentação escolar e seus aspectos multidimensionais coexistem entre os técnicos da divisão de Sistemas Alimentares e Nutrição. Nas entrevistas realizadas, duas abordagens ficam claras e, posteriormente, também são percebidas nos relatórios da organização. A primeira busca incluir a alimentação escolar (no

<sup>40</sup> A “via de mão dupla” da insegurança alimentar foi identificada no artigo de Swinburn *et al.* (2019) intitulado “A Sindemia Global da Obesidade, Desnutrição e Mudanças Climáticas”, publicado na revista *The Lancet*. O trabalho sugere que a insegurança alimentar é uma “via de mão dupla”, na qual a desnutrição e a obesidade coexistem em taxas crescentes.

modelo HGSF) a outros projetos da organização, ampliando as discussões sobre sistemas alimentares dentro das demais divisões da organização e criando um espaço multidisciplinar para debater alimentação escolar. Essa primeira abordagem fica ilustrada no trecho de entrevista a seguir:

Não sei te dizer se é uma estratégia para tentar algo mais próximo do PNAE nos projetos, mas me parece a forma de informar as outras divisões e o resto da FAO sobre *Home Grown School Feeding*, com essa terminologia, não gosto das outras, consolidar a alimentação escolar, a nutrição, aqui. Semana que vem eu vou ao Peru, para uma missão com a divisão de *Fisheries*, estamos pensando estratégias para incluir pescadores artesanais no mercado da alimentação escolar. Sabe o que é? O problema principal é a falta de infraestrutura nas escolas para preservar os peixes, então vamos tentar identificar outras formas de processamento para a conservação. No fundo é isso, não é? Eu compro um alimento saudável, local, de um pequeno produtor para oferecer na alimentação escolar. Parece simples, não é, mas na minha opinião, ou é tudo ou não estamos mais falando de *Home Grown School Feeding* (Entrevistada F4, funcionária da FAO Roma, fevereiro de 2019).

A inclusão de pescados na alimentação escolar vai ao encontro de recomendações de diferentes guias alimentares e de relatórios científicos mais recentes (FAO, 2016). Os aspectos nutricionais da inclusão do produto na alimentação escolar são somados aos aspectos socioeconômicos relativos à aquicultura, propondo soluções logísticas distintas para países distintos.

Linking schools with foods produced locally by small-scale farmers and fishers requires a set of policies, adequate legislation and an enabling environment. Examples of the factors that influence HGSF programmes include trade and agriculture/fishery laws, education policies, food safety legislation and standards, social protection laws, human rights legislation, nutrition standards and health legislation, and the regulatory framework for public procurement. To be successful, these programmes must ensure that solutions are demand-driven while also considering the supply for HGSF products; they may need to ensure that additional support is provided to farmers and fishers, to enable them to increase their production to match demand. From the perspective of consumers, HGSF has a huge potential to bring together the school community, children, families and local producers to promote healthier and more sustainable food practices and work together to ensure healthy diets for all (FAO, 2021c, p. 2).

Para a FAO e seus funcionários, os programas de HGSF buscam construir cadeias de abastecimento alimentar locais, enfrentando os problemas referentes ao consumo, ao acesso e à produção de alimentos. Eles servem enquanto instrumentos do Estado para favorecer produtores locais, principalmente os mais vulneráveis, que representam a maioria nos países em desenvolvimento. Ainda, o HGSF é apontado como uma alternativa para ofertar alimentos de maior qualidade nutricional, ambiental e social aos estudantes, beneficiando as duas pontas da cadeia de abastecimento alimentar, ou seja, consumidor e produtor (Triches, 2015; FAO;

WFP, 2018). Desse modo, “*HGSF constitutes a school feeding model that is designed to provide children in schools with safe, diverse and nutritious food, sourced locally from smallholders*”<sup>41</sup> (FAO; WFP, 2018, p. 8).

A segunda estratégia adotada consiste em tratar separadamente os diversos obstáculos por meio de uma abordagem "desintegrada", que envolve diferentes divisões da organização. Denomina-se a ação de “*Task Force*”, para implementar projetos e programas setoriais distintos, deslocando a discussão da “criação de oferta e de demanda” para “criação de um ambiente propício para construção de programas de alimentação escolar”. A alimentação escolar é, então, abordada a partir de quatro áreas: 1) compras inclusivas e cadeias de valor; 2) formação de um ambiente político, legal e institucional; 3) educação alimentar e nutricional; e 4) ambiente alimentar saudável e alimentação escolar (FAO, 2019b).

Eu acho interessante a expressão “transferência”, mas não sei se é o que a FAO faz. Quando a gente olha para os países do Sul global, tem uma diferença enorme entre eles, maiores até do que entre os países do Norte, restrições orçamentárias, aspectos legais mesmo. Não existe lei da agricultura familiar em quase lugar nenhum, no Brasil a gente consegue identificar quem é o agricultor familiar que vai vender para o PNAE. A gente tem uma lei que determina a alimentação escolar, vários países não têm! Sem falar em as barreiras políticas, as capacidades estatais... agora a gente tem um projeto no Senegal para criar leis para compras públicas de alimentos, são passos de formiguinha, depois a gente precisa pensar em como identificar quem é o agricultor familiar, aqui a gente fala *smallholder*, depois quem são os estudantes que recebem alimentação..., mas um projeto de cada vez (Entrevistada F10, funcionária da FAO Roma, fevereiro de 2019).

Em 2019, a FAO divulgou um relatório independente, sem a colaboração de outras agências, com o objetivo de estabelecer diretrizes para a alimentação escolar, intitulado *School Food and Nutrition* (SFN) ou "Alimentação Escolar e Nutrição". Esse documento evidencia, em certa medida, um distanciamento das ações conjuntas da FAO e do PMA, além de indicar o retorno da FAO à sua abordagem disciplinar tradicional. São abordados temas como agricultura sensível à nutrição, inclusão da educação nutricional no currículo escolar, estabelecimento de hortas escolares e ações voltadas para a prevenção e redução de perdas e desperdício de alimentos. O relatório também aborda temas transversais, como proteção social, gênero e SAN. No documento, o Brasil é mencionado principalmente para destacar os programas apoiados e financiados pelo governo brasileiro na América Latina e na África (FAO, 2019).

---

<sup>41</sup> “HGSF constitui um modelo de alimentação escolar projetado para fornecer às crianças nas escolas alimentos seguros, diversos e nutritivos, obtidos localmente de pequenos produtores” (tradução própria).

O SFN é uma estrutura desenvolvida com base nas quatro áreas de atuação da Divisão de Nutrição e Sistemas Alimentares da FAO: compras inclusivas e cadeias de valor, ambientes alimentares saudáveis e alimentação escolar, alimentação e educação nutricional, e ambiente político, legal e institucional. Cada uma possui objetivos específicos e constrói separadamente projetos relacionados à alimentação escolar.

As duas abordagens coexistem entre os funcionários da organização e estão presentes em conversas, relatórios e projetos. A diferença citada pela Entrevistada F10 é justamente aquilo que explica a convivência de diferentes abordagens, ou seja, enquanto alguns países já avançaram em políticas públicas e no reconhecimento da categoria “agricultura familiar”, outros relutam para chegar a uma definição deste sujeito político e não possuem capacidade estatal suficiente para criar e gerenciar um programa de alimentação escolar, seja esta capacidade humana ou financeira:

Obviamente a região que tem uma visão de estratégia e de capacidade para formulação de políticas públicas é a América Latina e... acho que só! [...] Acho que a América Latina, apesar de ser a região mais avançada, também é a que menos aproveita as oportunidades que existem, porque ficam muito no blábláblá, no diálogo político, e lá as organizações têm capacidades, têm conhecimento técnico, sabem como fazer, mas não conseguem se organizar, trazer para a mesa e sugerir para a FAO, a gente precisa ir atrás, pedir, sugerir. Ali as organizações da sociedade civil teriam condições de fazer isso, porque a região está aberta, os países estão abertos, eles poderiam pensar em um modelo e trabalhar direto com a FAO. A turma fica só pensando em “consulta da sociedade civil na conferência”, aí vai todo mundo animado, depois volta nada de concreto. Tem muita limitação da sociedade civil em ultrapassar o diálogo e trazer propostas (Entrevistado F6, funcionário da FAO Roma, novembro de 2017).

As diferenças também refletem a diversidade de divisões e dos paradiplomatas presentes na agência. Enquanto uns possuem experiência com formulação e implementação de programas de alimentação escolar (em especial com o PNAE) e defendem que a criação de uma política pública agiliza os demais processos administrativos, outros possuem uma vasta produção acadêmica sobre estruturas legais e políticas e compreendem que o sucesso dos programas depende da criação, em etapas, de instituições fortes nos países.

Entram em disputa as expressões para referenciar os programas de alimentação escolar. HGSF é utilizado para projetos e programas intersetoriais, que incluem compras públicas da agricultura familiar, privilegiando alimentos saudáveis, locais e variados (FAO; WFP, 2018). *School Food and Nutrition* (SFN) é utilizado para um conjunto de estratégias em diferentes áreas de trabalho que tem como objetivo garantir SAN por meio da alimentação

escolar, buscando desenvolvimento das comunidades locais que visam construir um ambiente propício para a implementação de políticas e programas de HGSF (Cruz, 2020).

Você consegue perceber que quando desintegram o programa, ele deixa de ser HGSF? Se você quer saber sobre a influência do PNAE, você precisa ver projetos de HGSF, os demais são projetos pontuais, sobre algum aspecto da alimentação escolar. Por que não propor um projeto maior, de HGSF, para pensar todos os aspectos simultaneamente? Até porque eles se ajustam uns aos outros. Eu penso em normas e legislação, elas precisam ser realistas com a minha oferta, eu penso em educação alimentar, eu preciso conhecer o que tem disponível no mercado, quem consegue chegar no mercado, o que falta para alcançarem o mercado? Eu acho que ficam projetos aberrações, criam um ambiente institucional e legislativo para levar o melhor alimento para os estudantes e nenhum agricultor consegue acessar porque não olharam para ver como os caras plantavam. Fernanda, muitas vezes a política não existe porque as pessoas não sabem como produzir, não tem ideia, e com fome, quem consegue pensar? Coisas que parecem óbvias deixam de ser óbvias, então existe uma necessidade que a FAO atue na aprendizagem, no entendimento, e ele é multidimensional, isso não vai mudar só com ajuda emergencial. Quando a gente trabalha os outros aspectos da alimentação escolar, como a produção, a gente quebra o ciclo da pobreza e melhora a nutrição das populações. Alimentação Escolar vai além de levar o alimento mais nutritivo para os estudantes, é levar mais informação, mais articulação, mais empoderamento, é incluir mulheres e homens rurais (Entrevistada F4, funcionária da FAO Roma, fevereiro de 2019).

Esta dualidade de abordagens reflete nas regiões e nos países, a depender do estado da discussão local. Assim, os elementos interpretativos e os discursos coordenativos se ajustam aos contextos institucionais de cada arranjo (FAO + países diversos). Na América Latina e no Caribe, discutem-se políticas e programas de alimentação escolar levando em consideração o avançado das instituições. As propostas de políticas e programas vão ao encontro do modelo de HGSF, mas levam em consideração os quatro pilares presentes na estrutura do SFN.

En efecto, los PAE ofrecen una amplia gama de beneficios, incluyendo: 1) la potencial mejora de la nutrición y la salud de millones de niñas, niños, adolescentes y jóvenes; 2) la reducción del ausentismo, especialmente entre los niños y niñas de familias pobres; y 3) la garantía de mejores condiciones para el desarrollo cognitivo. Además, otros dos grandes beneficios que se generan como consecuencia son, primero, la implementación de acciones para la educación alimentaria y nutricional (EAN), como oportunidad para desarrollar hábitos alimentarios saludables, y segundo, la posibilidad de generar un mercado para la agricultura familiar como proveedora de alimentos sanos, variados y cultivados localmente (FAO, 2021b, p. 2).

Embora cada país tenha suas particularidades, a principal estratégia da FAO para difusão da alimentação escolar na região é apresentar o programa e, a partir dele, abordar as demais questões que transpassam a sua execução. O discurso coordenativo pode ser percebido na fala da Entrevistada F8, que pontua a necessidade de diálogo constante e intercâmbio de

experiências para proporcionar uma visão mais ampla do potencial do programa, o que permite observar as ações necessárias para a implementação da HGSEF:

Como você faz para dialogar com isso? Mostrando o programa. Eu falo isso porque foi a estratégia que nós adotamos, vamos mostrar o programa, e vai ser um exercício permanente, isto não é um modelo, é uma referência de como vocês podem construir um programa, adequar, adaptar, atualizar, estruturar a partir da sua necessidade. Nós temos alguns princípios? Sim. E nós não abrimos mão deles. Por exemplo, para nós a alimentação escolar não é ação ou assistência, é direito humano. Outro princípio: ou hoje ou amanhã ou daqui há 10 anos a alimentação escolar precisa ser universal. Outro: o menu precisa ser de alimentos saudáveis, não é qualquer coisa que a gente chama de alimentação escolar, tem que respeitar restrições alimentares individuais, respeitar a regionalidade, a sazonalidade. Outro princípio: tem que ter infraestrutura adequada, nós aqui pleiteamos que a comida seja feita na escola, seja gostosa, saborosa, bem-feita, e nutricionistas devem ser contratados. Os outros países têm voluntários trabalhando na alimentação escolar. A gente mostra e mostra e mostra. Dialoga e dialoga e dialoga. Promove intercâmbio de experiências, mostrando o programa brasileiro como referência de política de Estado, e a partir desta política a gente dialoga sobre vários outros temas com os países, para que eles possam construir suas ações, suas iniciativas, com base no que temos aqui (Entrevistada F8, funcionária da FAO América Latina e Caribe, novembro de 2022).

A intersetorialidade dos programas de HGSEF está presente nos discursos dos funcionários da FAO, assim como nos relatórios da Agência. Em documentos mais recentes, a transversalidade da alimentação escolar também é apontada como um potencial para atingir diferentes ODS.

School feeding has been distinguished as a multisectoral policy because it has allowed countries to achieve objectives in different strategic areas such as education, health, agriculture, social development, environment, territorial development and others. Therefore, it can be considered a transversal policy in confronting poverty and other social problems, because at the same time that it favors the human development of students, it improves diet habits, guarantees access to healthy and adequate food and promotes the development of the local economy, due to the purchasing of food produced in the school environment (FAO, 2019c, p. 1).

Os projetos e relatórios referentes à alimentação escolar na África apontam o modelo HGSEF como o objetivo e o mais recomendado para garantir a SAN dos estudantes e o desenvolvimento socioeconômico das comunidades locais. A necessidade de fortalecer (ou, em alguns casos, criar) estruturas políticas e legislativas, construir capacidade institucional para coordenar um programa de HGSEF e mobilizar financiamento para tanto são apontados como fundamentais para a região. Neste sentido, relatórios apontam que inicialmente os projetos-piloto de HGSEF não tinham resultados significativos, pois estas estruturas estavam aquém do necessário para a implementação dos programas (African Union, 2021).

According to a recent FAO study (FAO, 2018), about 80% of countries in sub-Saharan Africa have had experience with school feeding at some level. However, several challenges are encountered at the implementation level, and the transition to Home-Grown School Feeding lacks systematic implementation. Additionally, the policy instruments used to support agricultural development revolve around structured demand, generated through public procurement as a means to open up markets and advance economic development for smallholder farmers (SHF) (Sumberg and Sabates-Wheeler, 2011).

Political will is instrumental to transition from school feeding to Home-Grown School Feeding. In the African Context, countries are at different stages in the adoption or implementation of school feeding or HGSF. An enabling environment, including policies, strategies and legal frameworks, is required to develop and implement effective HGSF programmes and initiatives across Africa (African Union, 2021, p. 40).

As compras públicas de alimentos da agricultura familiar, inclusive em outras políticas e programas, representam uma possibilidade importante de fomento para o desenvolvimento socioeconômico dos países da África Subsaariana, que têm mais da metade da sua população vivendo no meio rural, majoritariamente familiar, com áreas menores que dois hectares (World Bank, 2021). Os programas de HGSF recebem apoio de diversas agências internacionais (dentre as quais a FAO e o PMA), pois obtêm soluções para dois problemas sociais históricos na região: a desnutrição infantil e a pobreza rural.

O acesso ao mercado institucional e a uma fonte de renda estável permitem que os agricultores familiares invistam em produção e em produtividade, o que, por sua vez, pode gerar impactos positivos nos meios de subsistência, SAN de uma população bastante vulnerável e invisibilizada<sup>42</sup>. Cabe destacar que os resultados são multidimensionais e dependem da coerência política entre a aquisição pública de alimentos e as políticas públicas de outros setores, incluindo agricultura, saúde e proteção social, além da educação (FAO, 2018). A importância da abordagem multidimensional da alimentação escolar pode ser resumida na fala da Entrevistada F8:

Um bom programa de alimentação escolar tem que ter: um menu adequado, ou seja, os meninos têm que comer bem na escola, e tem que ter ações de educação alimentar e nutricional, não basta comer, tem que aprender o que está comendo, por quê. Para isto nós precisamos manter uma articulação interinstitucional e intersetorial, no nível vertical, ou seja, governo nacional, estado e município, mas também no nível horizontal, entre ministério da educação, da agricultura, da saúde... depois a gente diz que junto com isto precisamos de participação social, tem que trazer os pais, a comunidade, para a escola, se informando, participando da gestão do programa, você tem que ter compras públicas da agricultura familiar, se não esse menu nunca vai acontecer, este menu saudável, não vai ter frutas e verduras se não for da agricultura familiar; e, por fim, este menu adequado e saudável não vai funcionar se não tiver

<sup>42</sup> Para ilustrar esta afirmação, no Brasil a prevalência da fome atingiu 21,8% dos lares de agricultores(as) familiares e pequenos produtores(as) rurais, enquanto nos domicílios urbanos esse índice foi de 15%. Ao considerar as formas mais graves de insegurança alimentar (moderada e grave), a proporção aumenta para 38% dos domicílios em áreas rurais e 29,9% em áreas urbanas (Rede PENSSAN, 2022).

cozinhas adequadas, refeitório adequado, armazenamento adequado, enfim. A gente faz o passo a passo porque se a gente não conseguir mapear a produção local da oferta, você não vai ter compra pública da agricultura familiar, e é uma luta, porque quem precisa mapear a produção local da agricultura familiar é o ministério da agricultura, sem o ministério da agricultura não tem alimentação, não tem compra pública e, portanto, não tem alimentação escolar sustentável. Estes componentes são muito amarrados entre si. A gente faz uma série de análises e orienta os países a discutir cada um destes elementos, para que a gente tenha um avanço (Entrevistada F8, funcionária da FAO América Latina e Caribe, novembro de 2022).

A estrutura SFN, proposta mais recentemente pela organização, não se contrapõe ao modelo HGSE, mas defende que cada um dos quatro pilares seja endereçado separadamente, de acordo com as condições do país. Ou seja, não aborda necessariamente um programa ou uma política de alimentação escolar, mas sim as diferentes áreas de trabalho necessárias para a criação de um ambiente propício, por meio de criação de políticas, estruturas legais e institucionais, para que a alimentação escolar possa atingir seus objetivos de forma sustentável e duradoura. Em termos claros, a abordagem proposta não busca apoiar uma política intersetorial de alimentação escolar, mas formular e implementar políticas setoriais que abordem especificamente as necessidades de uma política de alimentação escolar. Segundo o relatório da organização:

The notion of school food and nutrition goes beyond the implementation of a specific or single policy or programme. It encompasses the areas of work in which FAO can support governments and institutions, through a variety of school policies and programmes. For its implementation, this approach advocates for an enabling environment including policies, legal and institutional frameworks that support sustainable school food and nutrition (FAO, 2020b, p. x).

Os atores que defendem o modelo SFN destacam a importância de promover sinergias entre as quatro áreas de atuação, levando em consideração as necessidades e perspectivas de diferentes países e contextos. Essa abordagem reconhece que essas áreas não devem ser abordadas de forma agregada, como um programa único, mas devem ser implementadas de maneira coordenada. Os objetivos subjacentes a esse modelo visam melhorar a alimentação e nutrição, promover práticas alimentares saudáveis para crianças e adolescentes, bem como impulsionar o desenvolvimento socioeconômico das comunidades – especialmente dos pequenos produtores rurais e dos sistemas alimentares locais, que têm um impacto além do ambiente escolar. Nesse sentido, o discurso coordenativo se manifesta ao enfatizar a necessidade de atuar nas diferentes áreas de trabalho do SFN para alcançar resultados mais amplos, integrados e sustentáveis (FAO, 2019a). Neste sentido, destacam-se quatro ideias

normativas que orientam as diferentes áreas de trabalho da organização para a alimentação escolar:

- a) ambiente alimentar saudável e alimentação escolar, dada a necessidade de construção de ambientes alimentares saudáveis, procuram desenvolver parâmetros técnicos, como guias alimentares, que estejam de acordo com a disponibilidade de recursos e infraestrutura dos países. Estes projetos também buscam relacionar estes parâmetros com os programas de SAN existentes, entre eles os de alimentação escolar (FAO, 2019a).

FAO's approach involves the technical development or revision of national and subnational nutrition guidelines and standards for school meals and/or school food (food available within the school premises and perimeters), based on programmatic objectives and in line with procurement modalities, available resources and infrastructure. It also promotes policies and strategies that aim to improve the school food environment (focusing on both urban and rural contexts) and its linkages with the other components, particularly alignment between food procurement and school meal standards and food and nutrition education. The approach emphasizes exploring the most effective synergies between food environment policies and the other areas of work to support implementation of country and regional school based strategies, plans and programmes that address malnutrition in all its forms (including overweight and obesity prevention) (FAO, 2019a, p. 11);

- b) Educação alimentar e nutricional, que busca proporcionar aos alunos conhecimentos e habilidades relacionados à alimentação saudável, promovendo escolhas conscientes e hábitos alimentares saudáveis ao longo da vida. Outro objetivo nesse sentido é colocar os agentes receptores da política como atores ativos e transformadores das suas realidades e dos sistemas alimentares locais, promovendo sustentabilidade social, econômica e ambiental (FAO, 2019a).

To be effective, SFNE should comprise a combination of evidence-based and behaviourally focused educational strategies that are context-specific; involve the active participation of the most relevant influencers of food practices (i.e. schoolchildren, parents, school staff, local smallholder farmers and rural enterprises, community leaders, etc.); and are reinforced by an enabling school food environment. SFNE actions should also be developmentally and culturally appropriate, have an adequate duration and intensity and a practical focus (FAO, 2019a, p. 12).

Projetos de educação alimentar e nutricional promovem ações como inclusão do tema no currículo escolar, construção de materiais informativos (não apenas para os estudantes, mas também para a comunidade escolar) e o incentivo à implementação de hortas escolares para o fornecimento de alimentos e para aprendizagem dos escolares. O acesso à informação sobre alimentação de

qualidade está no centro dos projetos desta área, de forma a qualificar a comunidade escolar e propor atividades que extrapolam a sala de aula, fomentando uma aprendizagem sistêmica que tem como referência o local (FAO, 2020a);

- c) ambientes políticos, legais e institucionais referem-se à criação de um ambiente favorável por meio de políticas, legislações e instituições que promovam e apoiem a alimentação escolar. Envolve o estabelecimento de diretrizes claras, mecanismos de governança eficazes e recursos adequados para a implementação e o monitoramento do programa de alimentação escolar. Essas ações ou projetos variam muito entre si, pois levam em consideração a realidade e a demanda de cada país ou local.

*Although approaches and policy instruments adopted vary from country to country, the benefits of such programmes are maximized if they are closely linked and aligned with other related programmes and policies in the area of social protection, nutrition, health, education, agriculture, rural development and urban food planning. Institutional capacity is also essential for appropriate implementation and coordination and for achieving the desired impact(s) (FAO, 2019a, p. 14).*

Esses projetos levam em consideração principalmente as instituições locais, com o objetivo de dar suporte à criação de leis e outros instrumentos jurídicos que garantam o direito à alimentação saudável e estável das crianças em idade escolar. Para alcançar estes objetivos, as ações da FAO levam em consideração as instituições internacionais de direitos humanos e de proteção à criança e ao adolescente (FAO, 2019a). O auxílio na criação de regras, normas, parâmetros e legislação busca também determinar o formato das compras públicas, ou seja, as formas de pagamento, a disponibilidade de recursos, os contratos de compra e venda e os vendedores potenciais. Além de legislar sobre a alimentação escolar, é necessário apontar o responsável pela compra, quem é o público-alvo, além de como e de quem será comprado o alimento (FAO, 2020b; Swensson, 2019).

*In general, legislation has many purposes including to regulate, to authorize, to create institutions, to sanction, and to restrict. In the context of SFN, legislation can define the institutional framework responsible for achieving SFN goals in the country, assign legal mandates, and establish the rules and procedures that are required to ensure a healthy school food environment, – including adequate and safe school foods/meals. To achieve this aim, legislation may seek, for instance, to regulate foods at public and private schools through a ban on foods and beverages not compliant with mandatory nutritional standards. Legislation can also include provisions to guarantee food and nutrition education at school, and it can establish*

and define the rights and entitlements of school children regarding access to food at school. Legislation may also seek to prohibit or restrict child-targeted advertisements for high-calorie, nutrient-poor food at schools. Such measures can be taken only through legislation (FAO, 2020b, p. 21).

Países que desejam criar um programa de alimentação escolar buscam a assessoria do organismo para formular leis e normas que transformem o ambiente institucional para a implementação de uma política de alimentação escolar. Se houvesse uma ordem dentre os projetos de SFN, a criação de um ambiente político, legal e institucional seria o passo inicial, levando em consideração o aspecto multisetorial da alimentação escolar.

Some of the key elements of an enabling legal environment for SFN may be included within health legislation, food security legislation, agricultural legislation, education legislation, social protection legislation, rural development and urban planning, trade, marketing and advertising, depending on the legislative system of each country. In addition, some countries may have, or not, a specific law on school feeding.

The legal assessment should take into consideration the whole legal framework including the wide range of laws mentioned above, and many sources of law such as international instruments (international law, international standards and recommendations), constitutional provisions, primary legislation and subsidiary instruments of a wide variety of sectors (FAO, 2020b, p. 42).

Além de assessorar na implementação de leis que garantem a alimentação escolar, pensar em como institucionalizar as compras públicas também está entre essas ações. Nesse sentido, envolve identificar os agricultores que poderão fornecer alimentos, especificar e estipular valores que devem ser direcionados para a política, selecionar o público-alvo, mas manter a lei de alimentação escolar flexível para que possa ser desenvolvida e expandida de acordo com as realidades locais (FAO, 2020b);

- d) compras inclusivas e cadeias de valor: enfatiza a importância de promover a inclusão de agricultores locais, especialmente da agricultura familiar, nas compras de alimentos para a alimentação escolar. Busca-se criar cadeias de valor que valorizem e apoiem a produção local, sustentável e de qualidade, garantindo benefícios econômicos e sociais para as comunidades. O PNAE, nesse sentido, é percebido como um programa de HGSF que vai além das “compras locais”, beneficiando, além dos estudantes, os atores rurais mais vulneráveis e tendo como um dos seus resultados a redução da pobreza (FAO, 2014; 2017; 2018).

In 2003 the Government of Brazil created the Food Purchase Programme (PAA), which aims to procure food from smallholder farmers for food assistance strategies. Within the national family farmer category, the PAA prioritizes the most vulnerable producers and farmer organizations such as women, land reform settlements, indigenous peoples and Quilombolas. Subsequently in 2009, the Government also instituted the national school feeding legislation (Law no. 11947/2009), which states that 30 percent of food purchases for school feeding must be procured from family farmers. Together, the PAA and school feeding programme (PNAE) constitute one of the largest public food procurement initiatives from smallholders in the world. Between 2003 and 2013, the programmes purchased 3 million tons of food from over 200,000 smallholder farmers (IPC-IG, 2013). The PAA and PNAE programmes are not only conceived as measures to improve smallholder farmer incomes and the nutritional status of vulnerable groups, but also to support local economies (FAO, 2018, p. 4).

As compras públicas como instrumento de desenvolvimento socioeconômico local já são antigas conhecidas das políticas de alimentação escolar (Morgan; Sonnino, 2008). Porém, tratando-se de países em desenvolvimento, ao direcionar para os agricultores familiares ou pequenos produtores, essa política pode representar a proteção social de um grupo que ainda convive com pobreza, insegurança alimentar e fome. A renda advinda de um mercado garantido e estável é revertida em aumento de produção, de produtividade e de diversificação, inclusão de gênero e aumento no bem-estar da população rural (FAO, 2018). Esses aspectos são pontuados no trecho de entrevista abaixo:

Você sabe que a compra pública para a alimentação escolar gera uma via dupla de benefícios, o estudante que vai comer algo da região dele, um produto local, vai comer algo fresquinho, vai tomar açaí, vai ter acesso à castanha, à cupuaçu, vai ter acesso a tudo que tem de bom na região dele, e o outro lado da moeda é que o Estado comprando os produtos locais vai gerar renda para o agricultor local, e na hora que gera renda para estas famílias você tem mais uma porção de coisas, você impacta no êxodo rural, o povo não precisa mais sair para as cidades passar dificuldades, impacta na vida dos jovens e das mulheres, impacta na estrutura econômica, impacta no comércio, que o agricultor local ganha espaço no mercadinho local, e assim este mercadinho paga mais impostos, que gera mais recursos que podem ser revertidos para a sociedade. O PNAE, por exemplo, opera com 30%, isto é quase 1.2 bilhões de reais em média que vai para a agricultura familiar. Imagina o impacto nas cooperativas, nas famílias, nas associações. Muda a vida de muita gente (Entrevistada F8, funcionária da FAO, entrevista virtual, novembro de 2022).

A FAO aponta que a compra pública de alimentos pode reduzir alguns dos riscos e incertezas envolvidos na participação dos agricultores familiares no mercado. Os governos têm a capacidade de moldar seus processos de aquisição para facilitar o envolvimento dos pequenos produtores com os mercados públicos de alimentos. Como já apontado por Morgan e Sonnino (2008), o Estado pode ser um poderoso *player* de mercado, não apenas pelo tamanho da sua capacidade de demanda, mas também porque tem o poder de definir como irá adquirir os bens e os serviços necessários.

Retornando às abordagens propostas por Schmidt (2008, 2010; 2016) e por Habermas (1984; 1996) para analisar a dimensão discursiva da tradução do PNAE pela FAO, podemos organizar as ideias cognitivas e normativas da seguinte maneira:

Quadro 3 - Síntese da Dimensão Discursiva da FAO

	<b>Ideias</b>	<b>Discurso Coordenativo</b>	<b>Discurso Comunicativo</b>
HGSF	Cognitivas	O trabalho integrado de diferentes setores dos governos, da sociedade civil, dos agricultores e das escolas podem promover práticas alimentares saudáveis e sustentáveis.	Programas de alimentação escolar são importantes para promover a saúde dos estudantes, mercados institucionais para os agricultores e a sustentabilidade ambiental.
	Normativas	A intersectorialidade dos programas de alimentação escolar, articulando agricultores, escolas, governos e outras organizações garante alimentação de qualidade e promove a produção local.	Programas de alimentação escolar promovem intersectorialidade, facilitando a criação de políticas, legislações e diretrizes para beneficiar estudantes e agricultores.
SFN	Cognitivas	A criação de políticas, estruturas legais e institucionais permite que a alimentação escolar atinja todos os seus objetivos de forma sustentável e duradoura.	Criar um ambiente adequado, com legislações, diretrizes e estruturas, é fundamental para a construção de uma política de alimentação escolar sustentável no longo prazo.
	Normativas	Antes da construção de um programa de alimentação escolar, deve-se agir em diferentes áreas e aspectos para garantir que os países tenham condições de sustentar e implementar as políticas.	Os países não possuem as instituições necessárias para criar um programa de alimentação escolar sustentável no longo prazo.

Fonte: elaboração própria, a partir de Habermas (1984; 1996) e Schmidt (2008; 2010; 2016).

Pode-se afirmar que, na concepção da FAO, o PNAE corresponde a um modelo de HGSF, e destaca-se pelas compras públicas da agricultura familiar. Embora o debate sobre agricultura familiar tenha sido implementado na organização no ano de 2014 (com o Ano Internacional da Agricultura Familiar) e ampliado em 2019 (ano que marcou o início da Década da Agricultura Familiar), este segue sendo um tema de pouca concordância. Persistem questionamentos sobre a nomenclatura, sobre os parâmetros que devem ser utilizados para identificar os agricultores e sobre a necessidade de criação desta categoria política, dificultando a identificação dos agricultores que devem ser beneficiados pela política de alimentação escolar (Vasconcellos; Grisa; Cruz, 2023).

A tentativa de implementar projetos nos quais os técnicos da FAO constroem uma dinâmica de alimentação escolar em uma determinada comunidade, mobilizando professores, gestores, familiares, estudantes e produtores locais, não garante a sobrevivência de uma política pública, dada a inexistência de um ambiente institucional adequado. Neste sentido, o modelo de SFN, de um trabalho dividido por áreas, facilitou a aderência de países e de financiadores.

Com a abordagem por áreas, alguns dos princípios fundamentais apontados pelos atores não são abordados, como a universalidade da política. A SFN facilita a implementação de projetos locais, reduzindo a multidisciplinaridade própria do HGSE e a comunicação necessária entre os diferentes setores responsáveis por um programa de alimentação escolar. Os projetos de HGSE exigem maior participação dos governos e mais espaços de discussão da sociedade civil, o que implica um processo mais lento e com acompanhamento de longo prazo.

Os projetos setoriais, quando implementados, tendem a divergir mais do programa brasileiro. Embora muitos funcionários da FAO envolvidos sejam brasileiros, não necessariamente contam com a cooperação brasileira, seja da ABC ou do FNDE. Por exemplo, os projetos relacionados à educação alimentar têm recebido financiamento significativo por parte da Alemanha (FAO, 2019c). Além disso, constata-se que nem todos os elementos presentes nesses projetos são observados no âmbito do PNAE<sup>43</sup>.

Na FAO, a coexistência de duas abordagens para alimentação escolar reflete não apenas as contradições presentes na organização, mas as diferenças entre os seus países-membros. Ao longo da pesquisa de campo em Roma, ocasionalmente, a emergência de uma proposta setorial parecia refletir o contexto político vivido no Brasil entre 2016 e 2022 – caracterizado pelo esgotamento de recursos, pela retirada do país de acordos internacionais e pela reorientação da política externa, distanciando-nos das cooperações Sul-Sul. No entanto, a continuidade e o crescimento do projeto de estabelecimento e fortalecimento dos programas de alimentação escolar na América Latina e Caribe sugerem que a mudança do cenário político brasileiro não era o único fator que impulsionava o surgimento de um novo modelo.

A escassez de recursos brasileiros para a implementação de projetos de cooperação Sul-Sul de SAN resultou na necessidade de encontrar novas fontes de financiamento, mas também implicou menor presença de técnicos do governo federal e menos acesso às estruturas brasileiras para a apresentação e compreensão do PNAE. A divisão por áreas facilita encontrar potenciais financiadores, mas também permite que países diferentes (rejeitando a ideia de que países em desenvolvimento vivenciam problemas parecidos e que, portanto, deveriam compartilhar soluções) possam buscar soluções para problemas pontuais e urgentes, sem a necessidade de uma ação de longo prazo.

---

<sup>43</sup> A educação alimentar e nutricional está presente no PNAE não apenas como um elemento curricular, como aparece nos projetos, mas principalmente na criação do hábito de consumo de alimentos presentes na sociobiodiversidade local. É importante reconhecer que o Guia Alimentar da População Brasileira (BRASIL, 2014) tem papel fundamental neste elemento do programa.

Presentes na dimensão institucional, os ODS também aparecem na dimensão discursiva como uma linha condutora que articula argumentos e justificativas para a implementação de políticas de alimentação escolar, apontando o PNAE como um exemplo de programa de HGSF que promove o desenvolvimento sustentável. Quanto às propostas e projetos de SFN, embora não proponham um programa nas dimensões do PNAE, suas diferentes ações estão presentes na trajetória da alimentação escolar no Brasil.

## 5.2 A TRADUÇÃO DO PNAE PELO PMA: AJUDA HUMANITÁRIA OU PROJETO DE DESENVOLVIMENTO?

Se a FAO surge em 1945, no contexto pós-guerra, momento no qual era necessário garantir a paz e o reestabelecimento da produção de alimentos, em especial na Europa, o PMA surge em um momento de abundância, rápido crescimento econômico e avanço tecnológico. Com a recuperação das economias europeias e a retomada das suas atividades agrícolas, os EUA vivenciaram um excedente de estoque de alimentos sem precedentes no país, efeito do avanço do uso do pacote tecnológico agrícola, momento que ficou conhecido como Revolução Verde (Shaw, 2011).

A ajuda alimentar fornecida pelos EUA naquelas circunstâncias tinha diferentes objetivos: um econômico, de garantir o escoamento do excedente agrícola, de forma a manter os preços vantajosos para os agricultores estadunidenses; e o outro político, para atrair aliados contra os avanços da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). A experiência teve início no Programa de Recuperação Europeia (conhecido como Plano Marshall, em homenagem ao secretário de estado dos EUA), com doações de alimentos e insumos agropecuários (Shaw, 2011).

O PMA foi oficialmente criado em 1961, sob a mesma perspectiva utilizada pelos EUA nas suas ações de ajuda alimentar, embora isto tenha iniciado uma série de debates sobre sua eficácia e seu impacto no desenvolvimento dos países do Sul global. Um grupo defendia que este tipo de programa representava um “casamento por conveniência”, no qual os EUA se beneficiavam do escoamento da produção excedente e garantiam assistência aos países mais necessitados. Outro grupo de economistas defendia que o discurso da assistência não condizia com a realidade nos países, que um programa como o proposto afetaria negativamente a produção e o comércio agrícola doméstico dos receptores e que apenas casos de emergência justificariam ajudas alimentares (Shaw, 2001; 2011).

Indo nesta direção, Amartya Sen, em sua palestra na Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês) em 1960, questionou as motivações por trás da ajuda humanitária dos países desenvolvidos:

When the surplus disposal programme was first mooted, the picture that was given by some American spokesmen in their public statements often varied from that given by American official representatives at the conference table. The former tended to create the impression that since the surplus was a burden for the U.S.A., it could be taken away as a free gift by needy countries and used for giving relief to the poorer sections of their population. The latter often worked with the assumption that although these commodities were surplus in the U.S.A., they were a scarce resource for the rest of the world, and that the underdeveloped countries would vie with one another for getting these surpluses. Therefore they considered it to be their duty to impose a number of conditions so that no one took away more than the minimum required or misused in any way whatever was given. They also possibly felt that these surpluses could prove useful for inducing the recipient countries to follow a certain line in their social and economic policies. Thus the face that the U.S.A. presented to the underdeveloped countries was a combination of that of a kind-hearted humanitarian, an anxious salesman and a hard-headed negotiator (Sen, 1960, p. 1031).

A influência estadunidense na organização pode ser percebida ao longo de toda a sua história, a partir de um olhar para as lideranças da organização. Dos 13 Diretores-Executivos que estiveram à frente do PMA, somente quatro eram de países do Sul global (Índia, El Salvador, Brasil e Uruguai). Desde 1992 os estadunidenses ocupam o cargo, somando, até agora, cinco diretores nestes últimos 30 anos (Squeff, 2018; Shaw, 2011).

Embora o PMA tenha surgido como um programa temporário, com duração prevista para três anos (1963 a 1965) e coordenado conjuntamente pela FAO e pela ONU, em 1965 o programa torna-se uma agência independente, o que ocorreu a partir de uma arrecadação de aproximadamente US\$ 100 milhões de dólares (dos quais 40% advindos dos EUA). Atualmente, é a maior agência internacional de assistência humanitária, trabalhando em países em emergência, em especial com crianças, refugiados e migrantes, e é o maior implementador de programas de alimentação escolar (Shaw, 2001; 2011).

### **5.2.1 Dimensão Institucional**

No momento da sua criação, a intenção era de que o PMA fosse um programa experimental, modesto, que atendesse atividades e objetivos da FAO (melhoria nutricional das populações e eficiência na produção e distribuição de alimentos) e da ONU (desenvolvimento social e econômico dos países). A FAO teria a responsabilidade de controlar e fiscalizar para que as doações não afetassem a produção e o comércio agrícola dos países beneficiários,

enquanto a ONU garantiria doações periódicas dos países do Norte global (em especial Estados Unidos), dada a sua legitimidade política na época (Shaw, 2001; 2011).

O PMA tinha como principais objetivos atender emergências de escassez de alimentos e populações em situação grave de insegurança alimentar, dar assistência na formulação de programas de alimentação escolar e implementar projetos-piloto de desenvolvimento econômico e social em áreas rurais. No seu período experimental, o programa contava com recursos limitados e não possuía acesso a meios de transporte ou logística, dificultando e atrasando as entregas de doações nos países receptores (Shaw, 2011).

Embora se tratasse de uma ação conjunta, as decisões sobre as alocações de recursos (financeiros ou alimentares) eram feitas pelo Diretor-Geral da FAO, assim como as ações, que deveriam ser previamente aprovadas pela agência. Segundo Charlton (1992), a preocupação com o que não deveria ser feito tornou-se maior do que sobre o que precisava ser implementado, como forma de restringir suas atividades e a influência de países ou outras organizações sobre o seu funcionamento.

A relação entre a FAO, a ONU e o PMA apresentava-se com um aspecto nebuloso durante o período experimental, contrariando as expectativas dos gestores do Programa que aguardavam uma garantia de apoio operacional por parte das "agências-mães". No entanto, tal cenário culminou em uma disputa de controle sobre as ações do PMA, especialmente por parte da FAO. Além de ter sua sede estabelecida em Roma, o PMA possuía múltiplos representantes da FAO em seu conselho administrativo, o que resultava em decisões que favoreciam os interesses da própria FAO (Shaw, 2011; Charlton, 1992).

Em 1965, quando o PMA passou a ser um programa permanente das Nações Unidas, foi determinado que continuaria trabalhando com a abordagem de projetos, que supostamente facilitariam a avaliação dos impactos da ajuda alimentar no desenvolvimento econômico dos países. Continuar com a implementação de projetos evitaria o escoamento desnecessário de excedentes de alimentos em países em desenvolvimento, garantindo o bom funcionamento do comércio agrícola internacional. Os projetos com prazos limitados também eram uma forma de captar mais recursos e doações (Shaw, 2011).

Ao final da década de 1970, o PMA já era a maior agência humanitária do mundo, aumentando principalmente as suas operações em países em emergência, por causa da ocorrência de desastres naturais (secas, pestes e doenças) e do aumento do número de refugiados e deslocados em função de conflitos e guerras, principalmente na África Subsaariana. A crise dos preços dos alimentos de 1973 e a redução significativa dos estoques resultou na Conferência Mundial de Alimentação em 1974. Em decorrência, houve aumento

significativo das responsabilidades e da atuação do PMA nas decisões sobre ajudas alimentares internacionais. A partir de então, a organização passou a coordenar essas operações (Shaw, 2011).

O aumento das operações emergenciais a partir do final da década de 1970 resultou também no aumento de funcionários nos países em crise. No início da década de 1990, mais da metade dos recursos (humanos e financeiros) da agência era destinada a ações emergenciais, o que foi fortemente estimulado pelo então Diretor-Executivo James Ingram. A estratégia acabou transformando o programa, que inicialmente deveria atuar também em projetos de desenvolvimento, em uma organização de ajuda humanitária (Shaw, 2011).

A alimentação escolar estava no escopo do trabalho do PMA desde o início da sua atuação, ainda como programa experimental e temporário. Em conjunto com outras agências multilaterais (FAO, Unesco, WHO e Unicef), os projetos de alimentação escolar tinham como objetivos proporcionar SAN e colaborar com o desenvolvimento educacional das crianças dos países do Sul global (Shaw, 2011).

À medida que a trajetória institucional como agência humanitária avançava, os projetos de alimentação escolar mostravam-se pouco eficientes e com uma série de limitadores para a sua execução. Os países receptores das ações do PMA precisariam fazer investimentos maiores no sistema educacional, melhorando a infraestrutura das escolas e favorecendo a formação de professores. Os arranjos institucionais nacionais, da forma em que estavam, não abrangiam a totalidade das crianças, excluindo as mais necessitadas. Isto fez com que a organização passasse a operar também com transferências financeiras para as famílias, pois muitos jovens estavam fora da escola para trabalhar com os pais (Shaw, 2011).

Com o crescimento das ações emergenciais na década de 1990 (por conta do aumento de conflitos e guerras civis e da ocorrência de desastres naturais) e a redução de recursos e doações disponíveis, assim como muitas das agências do sistema das Nações Unidas, o PMA passou por uma reformulação institucional e de abordagem operacional. A crescente demanda de atuação inspirava um aumento de recursos disponíveis (humanos e financeiros) e sua melhor alocação (Shaw, 2001; 2011).

Dentre as mudanças institucionais ocorridas na organização, destaca-se a descentralização de seus funcionários, inclusive daqueles que estavam em cargos de gerência e chefia. As crises e outras situações que aconteciam em campo necessitavam de respostas rápidas e as decisões precisavam ser feitas localmente. Junto à descentralização, o PMA passou a tomar as decisões a partir do local em que atuava, e o programa passou a agir mais fortemente nos países que necessitavam suas ações, a procurar novos parceiros e a buscar

novas formas de captar recursos, arrecadando apoio do setor privado e do terceiro setor (Shaw, 2011).

Em 1997, o PMA acompanhou o processo de descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Brasil, identificando os aspectos que fizeram com que a política fosse bem-sucedida, e que, portanto, poderia indicar elementos-chave a serem replicados nos projetos da agência:

[...] strong government commitment to allocating and protecting public funds for such programmes; a policy of decentralization of national programmes that led to increased effectiveness and sustainability; an adequate institutional framework and sufficient human resources to implement national programmes at the central, regional, and local levels; and appropriate infrastructure for purchasing food supplies and adequate food buffer stocks (Shaw, 2011, p. 237).

A análise desse processo no contexto brasileiro trouxe à tona os principais desafios enfrentados pelo PMA na garantia da implementação e continuidade das políticas de alimentação escolar. Enquanto no Brasil o PNAE era concebido como uma política educacional, em grande parte dos países beneficiados pelo PMA a alimentação escolar era vista como uma política de assistência social (Shaw, 2011).

Além disso, havia dificuldade de influenciar as agendas políticas nacionais, uma vez que a maioria dos projetos do PMA era implementada em nível local, tendo pouco impacto na construção de instituições que pudessem assegurar políticas permanentes de alimentação escolar. Essa situação reforçava a fragilidade das políticas e sua dependência contínua de apoio e financiamento externos, sem sustentabilidade garantida no âmbito nacional (Shaw, 2011).

Esses entraves evidenciam a necessidade de considerar as particularidades de cada contexto nacional e a importância de promover uma abordagem mais abrangente, que integre os aspectos educacionais e sociais da alimentação escolar. Além disso, nota-se a dificuldade do PMA em fortalecer os mecanismos institucionais e políticos nos países beneficiados, impedindo a continuidade e a implementação efetiva de políticas de alimentação escolar de forma autônoma e sustentável (Shaw, 2011).

A crise dos alimentos de 2008 teve um impacto significativo nas instituições do PMA. A brusca elevação dos preços dos alimentos essenciais a nível global gerou uma pressão adicional sobre o PMA, que teve que lidar com um aumento na demanda por assistência alimentar em diversos países afetados pela crise. Essa situação colocou à prova a capacidade do PMA em responder de forma eficaz e abrangente às necessidades alimentares emergenciais

daqueles que dependiam de sua assistência. Além disso, a crise evidenciou a vulnerabilidade das instituições do PMA diante das flutuações nos preços dos alimentos e a importância de promover a SAN de maneira sustentável, abordando as questões estruturais que contribuem para a volatilidade dos preços e a escassez de alimentos (Milhorange, 2018a).

O PNAE tornou-se uma referência para a agência a partir deste momento e brasileiros envolvidos com a política passaram a ser convidados para realizar avaliações e consultorias e construir relatórios. O Programa tinha como seus principais atrativos a governança, a participação de diversos setores do governo, sociedade civil e academia, e a compra de alimentos da agricultura familiar, contando com dois públicos beneficiários: estudantes e agricultores. O PNAE tornou-se, para a agência, um exemplo de Programa de HGSF (WFP, 2009).

Em 2008, o PMA lançou o programa *Purchase for Progress* (P4P) como parte de suas mudanças institucionais em busca de abordagens mais abrangentes para a alimentação escolar. Com previsão de duração de cinco anos, o P4P foi desenvolvido a partir de discussões sobre HGSF e tinha como objetivo não apenas garantir a alimentação escolar, mas também criar mercados para agricultores familiares, incentivar sua organização e promover investimentos em aumento da produtividade e inovações nas pequenas propriedades rurais (Milhorange, 2018a; Davies; Menage, 2010).

Nesse mesmo ano, o FNDE, em colaboração com a CG-Fome, estabeleceu o Fundo Fiduciário Brasileiro em parceria com o PMA. Essa iniciativa refletiu as mudanças que ocorriam no PMA, que buscavam promover e aprimorar os projetos de alimentação escolar já existentes nos países, ao mesmo tempo em que implementava novas ações voltadas para o desenvolvimento sustentável por meio de programas de alimentação escolar. Essas ações visavam à participação da sociedade civil, à integração de diferentes setores governamentais e ao fortalecimento da agricultura familiar por meio de compras públicas (Balaban, 2017).

No contexto das transformações, em 2010 foi assinado o Acordo-Quadro de Assistência Técnica e Cooperação para Promover os Programas de Alimentação Escolar entre o governo brasileiro e o PMA. Esse acordo estabeleceu as bases para a criação de um Centro de Desenvolvimento de Capacidades no domínio da Alimentação Escolar, Nutrição e Segurança Alimentar. O objetivo do centro era apoiar iniciativas de desenvolvimento de capacidades técnicas dos governos dos países do Sul global na formulação e implementação de programas nacionais de alimentação escolar (WFP, 2021). Como resultado dessa parceria, em 2011 foi criado o Centro de Excelência contra a Fome, com sede em Brasília, consolidando um novo enfoque nas abordagens e práticas relacionadas à alimentação escolar.

A crise de preços dos alimentos em 2008 desempenhou um papel crucial na interpretação do PNAE pelo PMA. A partir desse momento, a organização, que até então tinha o seu trabalho fortemente fundamentado em princípios de ajuda humanitária, teve a necessidade de rever sua atuação e considerar seu impacto nos sistemas alimentares dos países onde atuava. Para impulsionar essa transformação, o PMA mobilizou uma de suas principais áreas de atuação: a alimentação escolar.

Apesar disso, a estrutura institucional histórica do PMA continua a exercer um peso significativo e a influenciar seus projetos de alimentação escolar. A implementação de novas diretrizes internacionais e a formação de parcerias, especialmente com o Brasil por meio da criação do Centro de Excelência contra a Fome, abrem espaço para abordagens inovadoras na alimentação escolar. No entanto, a estrutura organizacional e o papel histórico do PMA como uma agência humanitária, com influências do modelo estadunidense e dependente de recursos de doadores de diferentes esferas (públicas e privadas), podem representar desafios para mudanças mais profundas dentro da agência.

### **5.2.2 Dimensão dos Atores**

Na subseção anterior, foi mencionado o interesse do PMA pela política de alimentação escolar no Brasil. Esse interesse iniciou com o acompanhamento das transformações institucionais do programa brasileiro e culminou na participação de especialistas brasileiros na formulação, monitoramento e avaliação de ações e projetos do PMA. Assim como ocorre com a FAO, pode-se observar a circulação de atores (inclusive os mesmos) que atuam em momentos distintos em organizações da sociedade civil, como o CONSEA, órgãos do governo brasileiro e o próprio PMA. Essa interação entre diferentes esferas evidencia a interconexão e a colaboração entre os atores envolvidos na promoção da alimentação escolar. O estreitamento da relação entre o governo brasileiro e a organização internacional aconteceu em 2011, com a criação do Centro de Excelência contra a Fome, financiado majoritariamente pelo governo brasileiro, com a intenção de difundir as políticas públicas de SAN – em especial o PNAE. Dri e Silva (2019) argumentam que o Centro pauta suas ações no trabalho desenvolvido pelo FNDE, o que pode ser explicado pela forte presença de ex-funcionários do Ministério da Educação nesta iniciativa.

Desde a criação do Centro, o FNDE e o PMA trabalham em conjunto, recebendo as delegações internacionais para apresentar o programa brasileiro e compartilhar as experiências na construção de políticas de alimentação escolar sustentáveis. Uma das

principais justificativas dessas visitas ao órgão brasileiro era uma mudança de enfoque que a agência internacional daria aos seus projetos de implementação de alimentação escolar. A partir de então, estes projetos teriam como principal objetivo a construção de capacidades para que os governos locais dessem continuidade à política após o fim do projeto (Dri; Silva, 2019).

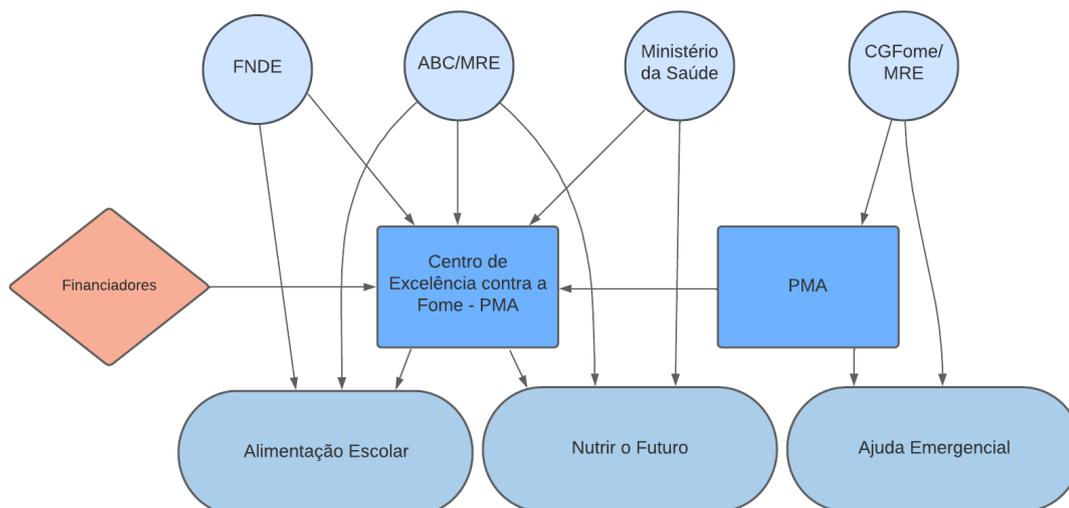
A ABC atua como interlocutora do Ministério de Relações Exteriores (MRE) e media os acordos entre o FNDE e o PMA. Como o Centro de Excelência contra a Fome promove intercâmbios entre o Brasil e diferentes países, como forma de fomentar a aprendizagem conjunta, a recepção de autoridades políticas estrangeiras ou o envio de delegações brasileiras são organizados pela agência, em colaboração com as embaixadas brasileiras no exterior (Balaban, 2017).

É importante reforçar que as atividades do Centro de Excelência são desenvolvidas em parceria com a ABC e o FNDE, em que a ABC assume um papel crucial de identificação de prioridades, interlocução com as representações brasileiras, organização e participação em missões técnicas e articulação com outras instituições do governo brasileiro (Balaban, 2017, p. 298).

Relembrando a fala da Entrevistada F3, na seção 5.1.2, assim como na FAO, a influência brasileira no PMA acontecia a partir de alguns atores-chave, que antes ocupavam cargos no governo ou advinham de organizações da sociedade civil ou da academia. No caso do Centro de Excelência, muitos destes atores atuaram diretamente no PNAE brasileiro e junto ao PMA assumem o papel de Embaixador da política (Daniel Balaban) ou de paradiplomatas (Oliveira, 2013), como pode ser percebido na fala do Entrevistado P1, na seção 4.4.2.

Os atores envolvidos no processo de tradução de política pública, assim como ocorre com a FAO, circulam entre espaços da sociedade civil, do governo e das organizações internacionais. Por conta da semelhança entre os projetos e da presença dos mesmos órgãos brasileiros participando da cooperação internacional, estes atores por vezes circulam entre as duas agências internacionais. Destaca-se que FAO e PMA possuem estruturas institucionais distintas, e, portanto, os projetos também diferem, acompanhando o escopo de cada organização. A Figura 3 ilustra o conjunto de atores envolvidos na tradução do PNAE nos projetos do PMA:

Figura 3 - Rede de Atores do Centro de Excelência contra a Fome PMA-Brasil



Fonte: elaboração própria (2023).

O FNDE e a ABC são os principais atores governamentais envolvidos na promoção da alimentação escolar pelo PMA, sendo o FNDE o principal financiador. Em 2019 o Centro de Excelência lançou o Projeto Nutrir o Futuro, em parceria com o Ministério da Saúde. Seu objetivo é elaborar análises comparativas para obter evidências sobre a múltipla carga da má nutrição e, especialmente, o sobrepeso e obesidade nos países participantes (atualmente Brasil, Colômbia e Peru) (WFP, 2021).

O Centro também possui o Projeto Além do Algodão, criado em 2017, em parceria com a ABC e com apoio do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA). O objetivo deste projeto é apoiar agricultores familiares e governos de países africanos a vincular subprodutos de algodão e culturas consorciadas, como milho, sorgo e feijão, a mercados institucionais, especialmente para programas de alimentação escolar:

Ao estruturar melhor a cadeia de valor dos subprodutos do algodão e das culturas associadas, a iniciativa Além do Algodão vai contribuir para o aumento da renda e do nível de segurança alimentar e nutricional das famílias da zona rural, além de aumentar a produção agrícola, ao criar oportunidades de comercialização para programas de alimentação escolar e incentivos para que os agricultores familiares invistam na produção sustentável de algodão. O projeto Além do Algodão está sendo implementado pelo Centro de Excelência em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação e com o apoio financeiro do Instituto Brasileiro do Algodão (WFP, 2021, p. 181).

O funcionário P1 explica como foi distribuído o recurso proveniente da ação que o Brasil moveu contra os Estados Unidos na OMC:

O algodão entrou porque tinha dinheiro. Esse dinheiro o Brasil ganhou dos EUA, 10% foram para cooperação internacional, e a cooperação internacional foi dividida em duas, você tinha cooperação bilateral e cooperação trilateral. Eu tô falando mais ou menos de uns 80 milhões de dólares, então 40 pra bilateral e 40 pra trilateral. Bilateral, leia-se Embrapa, depois o pessoal da Universidade Federal de Lavras precisou se envolver, porque a Embrapa perdeu o interesse. Aí na trilateral veio antes o projeto da FAO, depois no PMA a gente achou que era uma boa oportunidade para aumentar a discussão da agricultura familiar nos nossos projetos. Produção de algodão para o mercado internacional, alimento consorciado para a alimentação escolar (Entrevistado P1, funcionário do Centro de Excelência contra a Fome do PMA, entrevista virtual, julho de 2019).

O Centro de Excelência é financiado principalmente pelo governo brasileiro e pelo PMA, mas o Programa também busca outros parceiros e financiadores de seus projetos (sejam eles governos, ONGs, agências multilaterais ou empresas privadas). A agência, como outras do sistema ONU, também recebe doações individuais através da sua página oficial na internet. Dentre os parceiros de projetos do Centro de Excelência, podemos destacar a Fundação Bill e Melinda Gates, a Universidade Técnica da Dinamarca (DTU), o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e a FAO (WFP, 2021). Alguns outros parceiros também são citados na fala do Entrevistado P2:

O PMA tem um programa, Fernanda, chamado *Farmto Market Alliance*, acho que você deve ter ouvido falar, porque ele está bem badalado em Roma, mas é ruim na prática, já te falo de antemão. Eles viraram um corpo estranho dentro do PMA porque é um trabalho que você junta Syngenta, DuPont e Pioneer, e junta Rabobank e junta o PMA, então o que acontece, o RaboBank financia a produção de alimentos, comprando, fazendo venda casada e o PMA garantindo a compra. Só commodities porque esses caras sabem que a África é o próximo celeiro mundial de alimentos, onde tem agricultor jovem, onde tem área pra se plantar, onde a tecnologia ainda não entrou, só que daí o PMA tá no meio disso e eu fiquei muito de cara (Entrevistado P2, funcionário do Centro de Excelência contra a Fome do PMA, abril de 2019).

A presença de parceiros de diferentes áreas é uma característica comum em programas de ajuda emergencial, nos quais a busca por recursos para alocar nas áreas necessitadas é fundamental. No entanto, quando se trata de trabalhar em projetos para auxiliar governos na criação de políticas públicas de alimentação escolar, a questão dos financiamentos da iniciativa privada não passa despercebida pelos funcionários do programa. Essas alianças com financiadores da iniciativa privada têm sido alvo de críticas internas na organização.

Os funcionários entrevistados da agência expressam preocupações em relação a alguns financiadores da iniciativa privada, que são percebidos como contraditórios e geradores de conflitos de interesse em relação ao trabalho do PMA. Fundações como Bill e Melinda Gates e a Rockefeller Foundation, além de empresas como Cargill, PepsiCo e BASF, despertam

desconforto entre os entrevistados brasileiros quando financiam os programas de alimentação escolar. Essa situação revela complexidades e dilemas enfrentados pelos atores envolvidos na tradução de políticas, pois a participação de atores privados pode trazer questionamentos e tensões dentro da organização<sup>44</sup>.

Essa diversidade de atores traz consigo diferentes interesses, perspectivas e recursos que influenciam o processo de tradução e implementação da política. Os atores brasileiros desempenham um papel fundamental na tradução do PNAE, uma vez que possuem um conhecimento profundo do contexto local, das necessidades das comunidades e das dinâmicas políticas do país. Sua participação ativa no processo de tradução visa a adaptação da política às realidades de diferentes países, mas também busca disseminar as ideias e os valores presentes no PNAE.

Além disso, a presença de atores privados, como fundações e empresas financiadoras, que trazem recursos financeiros e redes de influência, podem impactar o desenvolvimento e a implementação da política, gerando questionamentos e conflitos de interesses, uma vez que suas prioridades e agendas podem não estar alinhadas com os objetivos originais do PNAE. A diversidade de atores pode levar a tensões e desafios no processo de tradução. A interação entre esses diferentes atores na tradução do PNAE envolve negociações, disputas e conflitos sobre prioridades, recursos e abordagens a serem adotadas

### 5.2.3 Dimensão Discursiva

As mudanças iniciadas em 2008 quanto à abordagem dos projetos de alimentação escolar no PMA (Shaw, 2011) foram consolidadas a partir das ações promovidas pelo Centro de Excelência em Brasília. Existe diferença entre os projetos coordenados a partir da sede, em Roma, e os gerenciados pelo Centro, em conjunto com o Brasil. A fala da Entrevistada P3 ilustra a existência de algumas disputas na agência em relação à alimentação escolar:

Eu vim para Roma há pouco tempo, e o trabalho aqui é muito diferente do que se faz no Centro de Excelência. Em qualquer uma das *RBA*s [*Rome based agencies*] você encontra competitividade, e aqui no PMA também é assim. O pessoal daqui está há anos trabalhando com *School Feeding* de um jeito, aí chega o Brasil e começa a promover outro modelo, muito melhor. O PMA se interessa, abre o Centro, mas só funciona se os brasileiros que conhecem a política trabalharem lá, né? Então vamos dizer que não somos os preferidos aqui no *Head Quarters*. Nem pensa em falar em transferência do PNAE por aqui! (Entrevistada P3, funcionária do PMA Roma, fevereiro de 2019).

<sup>44</sup> Os parceiros do setor privado podem ser encontrados em: <https://www.wfp.org/partners/private-sector>.

Para os funcionários do PMA, a diferença entre a atuação do Centro de Excelência e os projetos implementados pela organização a partir de outros escritórios ou de Roma é percebida como significativa. O Centro representa uma abordagem mais focalizada e direcionada para o fortalecimento dos programas de alimentação escolar, com base na experiência brasileira.

No entanto, recentemente a organização começou a deslocar seus esforços para a defesa do fortalecimento dos programas de alimentação escolar duradouros e independentes. Ainda assim, os projetos implementados pela sede em Roma ou pelos escritórios locais do PMA ainda enfrentam desafios significativos na construção de políticas públicas e no distanciamento de ações emergenciais de distribuição de refeições escolares. Isso pode ser atribuído a uma série de fatores, como alocação de recursos financeiros determinada pelos doadores e influência das impressões que os países possuem do trabalho do PMA, que podem dificultar a consolidação de políticas públicas consistentes.

Embora esta atuação seja considerada contraditória pelos atores brasileiros, por causa desta dinâmica, a organização tem acesso a grandes recursos e tem maior agilidade na implementação dos seus projetos. O Entrevistado P1 expõe que essa vocação para lidar com urgências, principalmente no que diz respeito ao tempo das ações, também impacta positivamente na construção de carreira dos funcionários:

Aqui no PMA, o pessoal "manda tocar" o projeto, delega! Tanto é assim que eu vou falar que eu tenho um ano de PMA e eles já tão me botando (...)pra poder discutir projeto e implementação de política de alimentação escolar, querendo ou não você tem mais abertura pra poder, pelo menos, passar vergonha. Ou seja, você vai posicionar o tema ou não, e mesmo que não tivesse sido eu, todo mundo tem espaço para apresentar uma discussão. E na FAO não, na FAO o negócio é muito fechado, tudo leva anos, precisa passar por quinhentas reuniões, aprovações... no fim o PMA já terminou de implementar o projeto e a FAO ainda está criando um *guideline* (Entrevistado P1, funcionário do Centro de Excelência contra a Fome do PMA, julho de 2019).

Por outro lado, devido à sua vocação como agência humanitária e à urgência de atender prontamente às demandas emergenciais, os paradiplomatas do PNAE argumentam que o PMA se afastou das discussões relacionadas à produção de alimentos, resultando em uma deficiência na reflexão sobre sistemas alimentares, que inclui a consideração da produção. Os debates sobre temas como compras públicas da agricultura familiar, promoção de alimentação saudável e desenvolvimento de programas permanentes são conduzidos

majoritariamente por brasileiros do Centro de Excelência, e, a partir da reflexão do Entrevistado P2, nota-se a dificuldade de implementar novos modelos:

O PMA trabalha há tanto tempo dando comida para criança que lá é o seguinte: primeiro você tem que dar o que comer, depois você vai pensar o que você vai dar de comer - que é o *nutrition sensitive*, aí depois vem a discussão de onde vem essa comida que você vai dar de comer, então assim, os caras estão ainda nesse nível anterior, que tem que dar de comer, então ainda vivendo na parte de emergência de 30, 40 anos atrás, e muitos países já evoluíram pra *development*, já estão na parte de estabilidade e querem organizar suas políticas (Entrevistado P2, funcionário do Centro de Excelência contra a Fome do PMA, abril de 2019).

A fala do funcionário P2, embora uma crítica à atuação do organismo, é percebida também nos discursos comunicativos identificados nas publicações da agência. A prioridade é fornecer alimentação para crianças em situação de insegurança alimentar, para então pensar em uma política pública multisetorial que envolve compras públicas da agricultura familiar local:

It's hard to learn when you're hungry. Malnourished children are more susceptible to illnesses. They miss more school days and complete fewer grades. When nutritious school meals are locally procured it's an investment in today's learners and local smallholders. Supporting whole communities and changing a country's future, that's why WFP supports sustainable school feeding programmes across the world.

Once school feeding programmes are set up, WFP supports governments to establish sustainable, national programmes for the long run. So far 48 countries have transitioned to national ownership of school meals programmes. Healthy, well-nourished, and educated communities promote peace and prosperity (WFP, 2022b).

Conforme relatado pelos interlocutores do PMA, a atuação do Centro de Excelência diverge do funcionamento histórico da organização. O Centro foi planejado para propor ações distintas das outras que o PMA implementava, como pode ser percebido na entrevista dada por Daniel Balaban no momento de criação do Centro de Excelência:

The centre will receive missions from governments from Africa, Asia, Latin America and Caribbean, and they will come to Brazil, to see the Brazilian experience during these years that we had in this govern, to stablish programmes to end hunger and poverty here in Brazil. They will come to Brazil, see the Brazilian experience and then they will plan programmes in those countries against hunger (Balaban, 2011<sup>45</sup>).

---

<sup>45</sup> Entrevista disponível na página do PMA.

Daniel Balaban segue a entrevista enfatizando o protagonismo que o Brasil desempenha na organização e destacando os motivos pelos quais o PNAE é colocado como um exemplo de boas práticas nos projetos implementados a partir de Brasília:

Brazil is a country where, in the last 8 years, about 25 million people left poverty. And why this happened? Because in Brazil was created this strategy called Hunger Zero, where a lot of people received money as Bolsa Familia, it's a grant to the families, to take children to school, and in the schools the children received meals. We have in Brazil the School Feeding Programme, one of the most important programmes in the world that feeds around 47 million children every day (Balaban, 2011).

Considerando os métodos distintos que estavam sendo aplicados pelo Centro de Excelência, o PMA, com sua tendência à descentralização, criou outros dois centros, com o auxílio do brasileiro. O primeiro na China, em 2016, com foco em projetos de cooperação Sul-Sul, visando promover transformações no meio rural, e o segundo na Costa do Marfim, em 2019, contra a fome e a desnutrição (WFP, 2021).

Analisando a dimensão cognitiva do discurso adotado no PMA, na interpretação da Entrevistada B2, a agência avançou muito na discussão da alimentação escolar e da agricultura familiar como dois elementos complementares da política por causa do Centro de Excelência. No entanto, a interlocutora também aponta uma falha na abordagem do PMA, relacionada à discussão sobre o financiamento público dos programas. A ausência de clareza nesse aspecto deixa em aberto a questão de como os programas seriam financiados quando não há doações internacionais disponíveis. Essa lacuna discursiva pode criar desafios na tradução das políticas para os países beneficiados, uma vez que a sustentabilidade financeira é essencial para a continuidade e o fortalecimento dos programas de alimentação escolar.:

Quando recebemos as delegações aqui, levamos para conhecer a Conab (Companhia Nacional de Abastecimento), propriedade rural, agricultor familiar, escola, merendeira, criança... falta falar de onde está vindo o dinheiro. O pessoal sempre acha incrível e lindo, mas chegando nos seus países precisam saber que esse programa tem um custo, e alto. Não estou dizendo que não vale a pena, pelo contrário, aí é que o pessoal tem que explicar o retorno, que esse dinheiro é um investimento. Eu acho que esse tem sido o maior empecilho, sabe? (Entrevistada B2, funcionário do FNDE, outubro de 2022).

A atuação do PMA junto aos governos para criação de programas de longa duração é uma novidade, visto que a organização se consolidou historicamente como uma agência humanitária, cuja prioridade é garantir que crianças em idade escolar tenham acesso aos nutrientes necessários para manterem-se saudáveis e frequentando a escola. Neste novo

enfoque, a construção de um mercado institucional para a agricultura familiar local é colocada como outro incentivo para a manutenção dos estudantes nas escolas, como pode ser percebido na fala do diretor-executivo, David Beasley:

WFP is the world's leading provider of school feeding programmes. They're life-changing for the children, giving the very poorest families a powerful incentive to keep their children, especially their daughters, in school, and they're life-changing for communities as you well know, helping smallholder farmers earn a sustainable living, strengthening local economies and helping their children have a brighter future (WFP, 2022).

Em 2020 a organização anunciou que mudaria a sua abordagem em relação à implementação de projetos de alimentação escolar. Até então, o PMA fornecia a alimentação, seja mediando compras da agricultura familiar, seja utilizando doações internacionais. A partir de 2020, o Programa Mundial de Alimentos adotou três modelos distintos de atuação no campo da alimentação escolar, com o intuito de promover a coordenação de ações e interesses em diferentes contextos e realidades: 1) para países em crise (causada por guerras ou desastres ambientais), “[...] scale up its coverage and operate programmes in countries that do not have the capacity to ensure vulnerable children are covered”; 2) para países com estabilidade política de renda baixa ou renda média-baixa, “[...] help to strengthen systems and provide technical assistance in countries that have emerging capacities and are working on improving the scale and quality of national programme.”; e, por fim, 3) para países de renda média, “[...] where the transition has already happened, WFP's assistance has been instrumental in supporting the reform and strengthening of national school feeding programmes” (WFP, 2022c, p. 5). Esse discurso coordenativo a partir das diferentes interpretações presentes no PMA tem como objetivo alcançar o consenso e o entendimento mútuo entre os diversos atores envolvidos nos projetos de alimentação escolar conduzidos pela organização.

Ao adotar múltiplas abordagens, a organização procura evitar confrontos com os diversos atores envolvidos nos projetos de alimentação escolar. Essa estratégia tem como objetivo acomodar ideias, interpretações e interesses divergentes entre os atores envolvidos, evitando conflitos e facilitando a cooperação entre eles.

Segundo o relatório *Chance for Every schoolchild* (WFP, 2020), a organização estava dando continuidade a mudanças apontadas como necessárias desde 2013. A principal reivindicação era o fato dela não conseguir que os países dessem continuidade às suas ações, muitas vezes tornando-se dependentes das doações do PMA. Na fala do funcionário P2 é possível perceber a dificuldade existente nos projetos:

Ajuda humanitária é sempre um pouco problemática, mas é necessária. Pega o Haiti, por exemplo, a ajuda internacional foi muito importante depois do terremoto, ou as ações do PMA no Yemen, se não fosse a ajuda internacional teria ainda mais gente morrendo no mundo de fome. Agora mesmo, naquele ciclone em Moçambique! Você viu quanta gente nossa foi pra lá, né? O problema é que o PMA tem uns programas que não são pra atender desastres e tal, mas cria uns problemas que não existiam... pega o P4P ou PAA África... que não me ouçam, mas no final o PMA era um tipo de atravessador. Olha só, em alguns projetos o PMA vai lá, ajuda o agricultor a plantar, compra do cara, cria toda uma expectativa de mercado, mas aí não tem como armazenar a comida nas escolas, não tem estrutura, então leva pra uma indústria processar, aí compra de novo da indústria, aí distribui nas escolas. Me diz como que vai conseguir passar isso para os governos? E assim, o PMA sai e deixa aquele agricultor sem mercado, fez todo um cenário pro cara começar a plantar outra coisa (Entrevistado P2, funcionário do Centro de Excelência contra a Fome do PMA, abril de 2019).

Em decorrência, criar programas nacionais de alimentação escolar duradouros e independentes da sua ajuda passou a ser um dos objetivos do PMA. No relatório *The State of School Feeding Worldwide* (WFP, 2022, p. 16-17), a organização distingue suas formas de atuar em relação à alimentação escolar: uma junto aos governos, para construir políticas de HGFS, e outra em países em estados de emergência, para mitigar os efeitos da desnutrição e da insegurança alimentar sobre crianças em idade escolar. O programa também promove fóruns contínuos de discussão sobre o assunto, como a *School Meals Coalition*, fornecendo um espaço para debates e troca de ideias sobre a temática:

As the lead UN agency for this area of work, WFP has three roles in the global school meals agenda:

1. Support governments with their school meal programmes: WFP provides policy support, technical assistance, evidence and know-how to help middle, lower middle and low-income governments establish or strengthen the sustainability of their school feeding programmes. WFP's technical and policy support has indirectly influenced the quality of life, access to education and nutritional status of 107 million schoolchildren in 77 countries and local communities, including strengthening of agricultural production and improving the lives and livelihoods of smallholder farmers and partners across the food system value chain.
2. Provide operational support to countries: When necessary, WFP provides school meals to vulnerable children in support of national objectives. In 2021, WFP provided school meals to 15.5 million children in 57 countries, with approximately 72 percent of the coverage in Sub-Saharan Africa and the Middle East.
3. Establish, coordinate and maintain three global public goods: The School Meals Coalition [...], The State of School Feeding Worldwide, [...] The Global School Meals Database. (WFP, 2022, p. 16-17).

A política de alimentação escolar proposta pelo PMA tem como foco principal os estudantes em situação de vulnerabilidade, com os agricultores familiares sendo beneficiários secundários por meio da construção de programas de HGFS. Ao longo do tempo, atores associados à organização têm adotado um discurso que relaciona a alimentação escolar à

mitigação da fome e da desnutrição, interpretando-a predominantemente como uma política de assistência social. No entanto, a partir da aproximação da agência com atores brasileiros e com o PNAE, o PMA tem reconhecido e ressaltado o potencial da alimentação escolar como uma política de desenvolvimento.

O PMA destaca o PNAE como a política de alimentação escolar a ser seguida pelos países em desenvolvimento, destacando sua abrangência, universalidade e eficácia em manter crianças saudáveis nas escolas. Mas também aponta que o PNAE não é a única política com esta função, indicando que o Bolsa Família complementa a alimentação na escola, seja pelo valor transferido, seja pela condicionalidade imposta<sup>46</sup>. A agência destaca o sucesso das políticas de SAN brasileiras<sup>47</sup> em reduzir a fome e a pobreza no país.

Recentemente o PMA ampliou a importância da agricultura familiar nos seus projetos e nas suas diretrizes, embora tenha pouca ação na construção de instrumentos institucionais e políticos que facilitam a participação da categoria nas políticas públicas. A atuação do Centro de Excelência contra a Fome ampliou a discussão das compras públicas e o Projeto Além do Algodão impulsionou as ações da organização em relação aos agricultores.

Resumindo a abordagem discursiva, conforme proposto por Schmidt (2008; 2010; 2016), para a tradução do PNAE pela PMA, podemos distinguir as ideias cognitivas e normativas no seguinte Quadro:

---

<sup>46</sup> Dentre as condicionalidades impostas para receber o Bolsa Família, o PMA destaca que as famílias devem cumprir aspectos relacionados à educação e saúde. Isso inclui manter as crianças e adolescentes matriculados na escola e com frequência mínima escolar, bem como acompanhar o calendário de vacinação e os cuidados de saúde das crianças.

<sup>47</sup> Além do PNAE e do Bolsa Família, o Programa também cita o PAA e o Sistema Único de Saúde (SUS).

Quadro 4 - Síntese da Dimensão Discursiva do PMA

	<b>Ideias</b>	<b>Discurso Coordenativo</b>	<b>Discurso Comunicativo</b>
HGSF	Cognitivas	O trabalho integrado de diferentes setores dos governos, dos agricultores e das escolas podem promover saúde e educação para os estudantes.	Programas de alimentação escolar são importantes para o desenvolvimento dos países, para a saúde dos estudantes, para economia local e para a sustentabilidade ambiental.
	Normativas	A construção de programas de alimentação escolar duradouros, articulando agricultores, escolas, governos e outras organizações garante alimentação de qualidade e promove a produção local.	Programas de alimentação escolar duradouros são vetores de desenvolvimento capazes de beneficiar estudantes e agricultores, fomentando a economia local.
Ações emergenciais	Cognitivas	Ajuda humanitária emergencial pode ser necessária em alguns cenários e contextos, uma forma de garantir que estudantes tenham acesso à alimentação e à educação.	Solucionar a insegurança alimentar de crianças e adolescentes em situação de catástrofes é o escopo do trabalho do PMA.
	Normativas	A distribuição de refeições escolares garante a permanência dos alunos da escola e soluciona a fome.	Os países necessitam de ajuda humanitária para garantir a SAN dos estudantes e a sua permanência nas escolas.

Fonte: elaboração própria, a partir de Habermas (1984; 1996) e Schmidt (2008; 2010; 2016).

A agência foi originalmente concebida para atuar em situações de crise e emergência, de modo que seus projetos de desenvolvimento variam em formato, escala e objetivo. No entanto, o PMA ainda não estabeleceu diretrizes para a construção de políticas públicas nacionais de longo prazo. O Centro de Excelência colabora por meio de intercâmbios e compartilhamento de informações sobre a implementação bem-sucedida do PNAE no Brasil, sugerindo que os países adotem esse modelo na criação e implementação de seus próprios programas nacionais. Essa abordagem deixa poucas alternativas para os países adaptarem as políticas de acordo com suas realidades específicas. A coexistência de interpretações divergentes em relação aos programas de alimentação escolar e às perspectivas de desenvolvimento não apenas afeta a tradução feita pelo PMA, mas também influencia os projetos implementados nos países.

### 5.3 INSTITUIÇÕES, DISCURSOS E ATORES: EXPLICANDO AS CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS NO PROCESSO DE TRADUÇÃO DO PNAE DA FAO E DO PMA

A abordagem da tradução de Hassenteufel e colaboradores (2017) sugere que a implementação de políticas públicas envolve três dimensões interligadas: a interativa, a

institucional e a discursiva. A dimensão interativa refere-se à interação entre diferentes atores envolvidos no processo de tradução da política, no qual ocorre a negociação de interesses, conflitos e coalizões com o objetivo de alcançar um consenso ou acordo sobre a política (difundida) a ser implementada em um novo contexto. A dimensão institucional aborda as estruturas institucionais e os mecanismos formais que moldam ou limitam o processo de tradução. Isso inclui as regras, procedimentos, normas e recursos disponíveis para os atores envolvidos. A dimensão discursiva trata dos discursos e significados associados à política em questão, influenciando a forma como é reinterpretada, comunicada, justificada e legitimada.

Portanto, as instituições desempenham um papel fundamental na delimitação das possibilidades de atuação dos atores, ao passo que influenciam a construção do discurso por meio das estruturas e normas existentes. Essa interação entre instituições e atores molda tanto as escolhas quanto as representações discursivas na arena política, impactando o desenvolvimento e a implementação das políticas públicas (Hassenteufel *et al.*, 2017).

A presença dos atores brasileiros nas agências internacionais facilitou a formulação de modelos de programas de alimentação escolar que compartilham princípios semelhantes (ou até mesmo idênticos) aos do PNAE. Apesar de ter havido questionamento em relação à adequação da política brasileira para outros contextos, observa-se atualmente que tanto a FAO como o PMA adotam modelos inspirados por ela. Esses modelos destacam a importância de respeitar algumas premissas, tais como a aquisição de produtos da agricultura familiar, a promoção de alimentação saudável e a universalidade da política. No entanto, os modelos adotados pelas organizações ressaltam que há a possibilidade de traduzi-lo às diferentes realidades.

As instituições da FAO desempenham um papel significativo na orientação e na restrição da atuação dos atores envolvidos em suas atividades. Como uma organização internacional com um mandato específico na área de agricultura e de alimentação, a FAO estabelece normas, regras, diretrizes e padrões técnicos para a implementação de programas e projetos. A partir disso, é possível definir os critérios de elegibilidade para a participação dos atores, os procedimentos de tomada de decisão e a distribuição de recursos. Ao fazê-lo, a FAO limita e molda as opções de atuação dos atores, direcionando suas ações para a conformidade com normas e objetivos estabelecidos pela organização.

Além disso, as instituições da FAO também desempenham um papel importante na coordenação e governança das interações entre os atores. A organização estabelece espaços e mecanismos de diálogo e colaboração, como conferências, grupos de trabalho e comitês, nos quais os atores podem se envolver e influenciar as decisões relacionadas às políticas e

programas da FAO. No entanto, essas estruturas institucionais também podem criar barreiras burocráticas e hierárquicas, dificultando o acesso e a participação efetiva de certos atores.

Nesse sentido, a nomeação de Graziano da Silva como Diretor-Geral da FAO proporcionou a criação de espaços de deliberação sobre políticas intersetoriais (como os programas de alimentação do modelo HGSE) com o aumento da participação de atores brasileiros que possuem conhecimento acerca dos processos e benefícios dessa abordagem política dentro da agência. No entanto, a estrutura organizacional da FAO constitui-se como um obstáculo para a formulação e disseminação de programas como o PNAE, dado que a organização tradicionalmente opera de maneira setorial, com pouca comunicação entre seus diversos departamentos e divisões, o que dificulta a articulação de ações conjuntas por parte dos atores envolvidos.

Ao longo de sua história, a FAO tem direcionado enfoque primordialmente para a agricultura, em detrimento da questão alimentar em si. Essa ênfase desproporcional interfere igualmente no potencial de capilaridade dos discursos relacionados à alimentação escolar no âmbito da organização. Muitos setores dentro da FAO ainda enfrentam desafios ao tratar de maneira integrada as temáticas da alimentação e da agricultura, revelando a existência de dificuldades em estabelecer vínculos substanciais entre as diferentes esferas de trabalho.

Conseqüentemente, embora os atores envolvidos estejam empenhados em promover a disseminação do modelo de HGSE, a construção do modelo de SFN se alinha às demandas institucionais, tornando-se uma tradução mais adequada às estruturas e requisitos da FAO. Os discursos acionados não descartam totalmente a perspectiva de um programa intersetorial, porém abordam separadamente as diferentes dimensões, a fim de facilitar sua incorporação pela organização. Ou seja, os atores procuram adaptar seus discursos para serem mais facilmente assimilados pelas estruturas da FAO.

Em contrapartida, a agilidade na atuação do PMA era considerada característica positiva pelos atores brasileiros, especialmente quando comparado à atuação mais demorada e burocrática da FAO. No entanto, ao analisar mais profundamente o *modus operandi* "emergencial" do PMA, os atores brasileiros identificaram alguns entraves na formulação e implementação dos programas de alimentação escolar. A natureza da atuação do organismo muitas vezes priorizava a entrega imediata de alimentos, deixando em segundo plano a construção de políticas públicas sustentáveis e integradas. Isso resultava em dificuldades na articulação de temas como promoção do desenvolvimento rural, compra de alimentos da agricultura familiar e implementação de práticas alimentares saudáveis.

A criação do Centro de Excelência proporcionou aos atores brasileiros a oportunidade de desenvolver um modelo de alimentação escolar alinhado às suas próprias interpretações e inspirado no PNAE. No entanto, a estrutura institucional de uma agência humanitária, apesar de buscar abrigar discursos menos assistencialistas, contrasta com a visão de que as políticas de alimentação escolar devem ser impulsionadoras do desenvolvimento, em vez de serem meramente uma forma de ajuda emergencial.

Conforme destacado, os atores envolvidos na transferência e tradução da política pública de alimentação escolar, em sua maioria brasileiros com atuação nos âmbitos acadêmico, governamental e de organizações da sociedade civil, são ativos participantes nos diversos espaços de debate e formulação dos modelos de alimentação escolar. A interação entre estes atores fortalece a possibilidade de convergência em torno de uma política pública, conforme apontado por Stone (2001) e Bennett (1991). Ao colaborar e interagir em diferentes contextos, eles contribuem para a construção de uma perspectiva comum sobre os desafios enfrentados pelos países em desenvolvimento na área de alimentação escolar.

O quadro abaixo sintetiza a tradução de cada uma das agências:

Quadro 5 - Síntese das traduções do PNAE realizadas pela FAO e pelo PMA

	<b>Modelo</b>	<b>Instituições</b>	<b>Atores</b>	<b>Discursos</b>
<b>FAO</b>	SNF	Construção de conhecimento, foco na agricultura, estrutura burocrática.	Paradiplomatas: brasileiros que atuavam em organizações da sociedade civil, na academia ou no governo brasileiro. Embaixador: José Graziano da Silva.	Construir instituições necessárias para depois implementar um programa HGSF. Principais beneficiários da política: agricultores familiares, pequenos produtores.
	HGSF			Implementar um programa HGSF resultará na construção das instituições necessárias. Principais beneficiários da política: agricultores familiares, pequenos produtores.
<b>PMA</b>	Ajuda Humanitária	Emergências, origem em agências norte-americanas de ajuda humanitária, foco em doações.	Paradiplomatas: brasileiros que atuavam no governo brasileiro, brasileiros contratados para trabalhar no Centro de Excelência. Embaixador: Daniel Balaban.	Garantir a alimentação de crianças em situações de insegurança alimentar e desnutrição nos países do Sul global. Principais beneficiários: estudantes.
	HGSF			Políticas nacionais de alimentação escolar, ampliando o número de refeições e compras de produtores locais. Principais beneficiários: estudantes.

Fonte: elaboração própria (2023).

Nas duas organizações, os embaixadores do PNAE e paradiplomatas enfrentaram o desafio de adaptar seus discursos às instituições existentes. Apesar do PNAE ser considerado

um exemplo tanto na FAO quanto no PMA, as traduções realizadas por cada organização refletem suas estruturas organizacionais e suas trajetórias históricas. Considerando a participação dos atores brasileiros no processo de tradução das duas agências, é possível observar que as interpretações compartilham alguns elementos convergentes, como a valorização de uma abordagem multissetorial na formulação de políticas e a importância da inclusão da agricultura familiar nas compras governamentais, elementos considerados diferenciais na construção de uma política pública sustentável. As divergências estão nas suas formas de implementação dos projetos e na construção do problema que será solucionado pelo programa de alimentação escolar. Enquanto a FAO preocupa-se com a construção de diretrizes para a elaboração da política, tendo como referência o PNAE, o PMA faz uso do Centro de Excelência para divulgar a política brasileira, atuando junto ao governo brasileiro na exposição do programa que funcionou no país.

Embora os atores do processo nas duas agências sejam brasileiros, percebe-se uma sutil diferença entre eles, o que pode ser explicado pela trajetória histórica de cada organização. Tomando como exemplo, enquanto na FAO o Brasil teve como principal embaixador José Graziano da Silva, professor universitário reconhecido pela sua vasta produção acadêmica, no PMA foi Daniel Balaban, economista com especializações e experiência em gestão pública e relações internacionais, quem cumpriu este papel. Além dessas duas figuras de destaque, pode-se afirmar que os demais atores envolvidos no processo em cada organização apresentam alinhamentos similares a eles.

## 6 ENTRE CONFLITOS E OPORTUNIDADES: A TRANSFERÊNCIA DO PNAE PELA FAO E PELO PMA NA COLÔMBIA

Este capítulo busca analisar como a FAO e o PMA transferem as suas traduções do PNAE para a Colômbia a partir da abordagem de Dolowitz e Marsh (2000). O modelo proposto pelos autores está organizado em sete perguntas, das quais procura-se responder seis<sup>48</sup>: por que ocorre a transferência? Quais atores se envolvem na transferência? O que está sendo transferido? Qual a origem das lições? Quais os graus de transferência? Quais as restrições e facilidades para a transferência?

Para responder às perguntas propostas pelos autores, o capítulo foi dividido da seguinte forma: a primeira seção retoma o contexto histórico da atuação das agências internacionais na Colômbia, pontuando as diferenças entre ações da FAO e do PMA. A segunda seção busca compreender a trajetória história da alimentação escolar no país. A terceira seção toma como referência os projetos de alimentação escolar implementados pela FAO, primeiramente respondendo por que ocorreu a transferência, quais atores estiveram envolvidos no processo, quais as suas motivações e qual a origem desta transferência. Em seguida busca-se identificar os constrangimentos da transferência, ou seja, as restrições e facilidades encontradas, partindo da dimensão simbólica (como as ideias e crenças<sup>49</sup> impactam a aprendizagem da política) e da dimensão institucional<sup>50</sup> (quais instituições representam desafios e obstáculos na transferência da política), finalizando com os desdobramentos das transferências feita pela FAO. A quarta seção analisa a atuação do PMA na alimentação escolar do departamento de La Guajira, identificando, na primeira parte, as motivações, os atores e a origem das lições, na segunda, os constrangimentos da transferência (dimensões simbólica e institucional) e na terceira, os desdobramentos da atuação do PMA. O capítulo é encerrado com uma seção que compara as transferências realizadas pelas duas agências, procurando identificar quais aspectos impactaram nas transformações recentes do Programa de Alimentação Escolar (PAE) na Colômbia.

---

<sup>48</sup> Esta tese não responde à pergunta “Por que as transferências falham?” porque considera que os processos de transferência analisados estão em andamento e necessitaria um aprofundamento da análise da implementação dos projetos nos países estudados.

<sup>49</sup> Segundo Faria (2003, p. 23), “as ideias podem ser definidas, por exemplo, como afirmação de valores, podem especificar relações causais, podem ser soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias”.

<sup>50</sup> Dimensão institucional aqui refere-se às regras, normas e estratégias adotadas pelos indivíduos atuando dentro e entre instituições, onde as escolhas são constrangidas pelas condições institucionais e pela noção de *path dependence* (Ostrom, 2007; Melo, 2004).

## 6.1 COLÔMBIA, O LABORATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

A história recente da Colômbia é permeada pela violência e pelo conflito armado entre o governo colombiano, grupos paramilitares e guerrilhas, como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbias (FARC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN). O confronto perdura por mais de seis décadas, sendo o mais longo na América Latina, e é responsável por um dos maiores deslocamentos populacionais internos do mundo. Desde seu início, em 1948, o conflito reflete disputas políticas e econômicas e tem entre suas principais consequências a manutenção da desigualdade socioeconômica e a exclusão de populações rurais periféricas e comunidades campesinas (Valderrama, 2019).

Valderrama (2019) aponta que a manutenção da violência armada no país serve como estratégia para corroer as bases sociais, inibindo a participação da sociedade civil nas decisões políticas, fortalecendo as elites econômicas do país e gerando desconfiança crescente nas ações do Estado. Uma das consequências é o aumento de latifúndios que produzem *commodities* agrícolas para exportação, como bananas, cana-de-açúcar e café.

Para Valderrama (2019), trata-se de um reflexo de desigualdades socioeconômicas vivenciadas pelas comunidades rurais e possui um importante papel na defesa dos interesses políticos e econômicos da elite do país (Valderrama, 2019, p. 55):

[...] a violência armada se perpetua na Colômbia por uma estrutura de poder que envolve coalizões entre as elites econômicas e políticas, assim como as forças militares armadas e interesses transacionais. Essas coalizões pautam acordos políticos que mantem a ordem nacional no meio do conflito armado, sem que isso tenha conduzido a uma reforma social econômica equitativa. Pelo contrário: as elites políticas e econômicas tentam abortar os esforços de uma resolução pacífica e incentivam a intervenção militar para exacerbar e perpetuar o conflito armado (Valderrama, 2019, p. 55).

Para a autora, o conflito armado foi perpetuado pelo Estado como estratégia para assegurar a manutenção do controle político e econômico destas elites, incitando medo, frustração e desconfiança na população local para, assim, impossibilitar a mobilização social capaz de promover mudanças (Valderrama, 2019). Desta mesma forma, a Entrevistada C1, pesquisadora colombiana, reflete a ação do governo colombiano em relação às demandas sociais e como o conflito acaba sendo uma justificativa para a falta de recursos para setores como educação e saúde:

Agora eu estou me perguntando, o Estado é mesmo enxuto ou o conflito demanda muitos recursos? Eu não sei dizer se isso pode ser considerado proposital, com

muitos gastos militares o governo pode dizer que não tem como investir em saúde, em educação, ou se realmente o conflito impede que o Estado atue mais. O que posso dizer é que vivemos um conflito de décadas, que moldou as relações sociais no país, e que os serviços públicos sempre foram negligenciados. (Entrevistada C1, pesquisadora, agosto de 2022).

A existência do conflito armado colombiano impacta a atuação do Estado e a ausência deste em algumas áreas. É nesta lacuna que as organizações multilaterais e agências humanitárias internacionais se fazem presentes no país, como é possível perceber a partir da fala da Entrevistada:

Essas agências começaram a atuar na Colômbia por causa do conflito, tinha pessoas passando fome, emergência, e o país solicita, né? A agência não chega sem ser chamada. Mas aí vem a FAO, o PNUD, o USAID, o PMA... é até engraçado, às vezes eles estão todos no mesmo lugar. As agências internacionais chegam e ficam por causa do conflito armado, são muitos anos de conflito armado, temos muitas questões em relação às violações de direitos humanos, deslocamento de pessoas, enfim... (Entrevistada C1, pesquisadora, agosto de 2022).

O rural colombiano é o cenário da violência do conflito, impactando as dinâmicas da agricultura e, conseqüentemente, da alimentação. Com a abertura econômica intensificada na década de 1990 (a partir da aprovação da Constituição de 1991), a redução de barreiras alfandegárias e o aumento da importação de bens agropecuários e industrializados teve como consequência o aumento da dependência do país de importações de alimentos e insumos agrícolas, impactando a produção da agricultura familiar. O aumento das desigualdades e a concentração da renda nas áreas urbanas no contexto de conflito aumentou o êxodo rural, o abandono das pequenas propriedades e a estrangeirização das terras. Essa estrutura socioprodutiva do meio rural colombiano tem impacto direto na construção de políticas públicas de SAN, entre elas a PAE. (Valderrama, 2019).

A presença de organizações internacionais na Colômbia cresceu a partir da década de 1990, alcançando o total de 24 agências do sistema ONU atuando no país em função do conflito. Além do fortalecimento do liberalismo na América Latina (em tempo, políticas econômicas impostas pelas agências financeiras multilaterais, como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional – FMI), a década é marcada pela mudança da política internacional dos Estados Unidos, uma vez que o país assumiu o papel de poder hegemônico no período pós-Guerra Fria (Viana, 2009).

De aliado contra a “ameaça comunista”, o país passou a ser considerado um problema internacional, principalmente em decorrência do crescimento do narcotráfico, ampliando a necessidade de atuação multilateral. Esta atuação resultou na debilidade do Estado

colombiano em implementar políticas sociais e econômicas, o que gerou maiores demandas de cooperação internacional, seja para solucionar o conflito, seja para solucionar problemas gerados ou agravados por ele (Viana, 2009).

Para Mira González (2013), a influência de agências internacionais na Colômbia foi ainda mais intensificada após os ataques às torres gêmeas no World Trade Center em Nova Iorque, em 11 de setembro de 2001. A política internacional conduzida após o evento definiu novas balizas sobre noções de direitos humanos, de terrorismo e de guerra. Foram distorcidos os significados políticos do conflito colombiano, as FARC e o ELN foram incluídos na lista internacional de grupos terroristas e justificavam-se ações que minavam a soberania do país e a legitimidade do Estado:

Las convenciones internacionales definen los actos ilícitos relacionados con el terrorismo suprimiendo sus causas y las reivindicaciones morales y políticas de los actores armados. Se suprime, desde esta perspectiva, el carácter político de la guerra, que es guerra por construcción de la soberanía y guerra por la definición de amigos y enemigos, y no exclusivo ejercicio de prácticas que buscan aterrorizar (Mira González, 2013, p. 236).

A Colômbia é reconhecida historicamente por ser receptora de projetos de cooperação internacional, sejam eles ajudas humanitárias ou projetos de desenvolvimento, o que lhe rendeu o apelido de “laboratório das organizações internacionais” (Reina, 2012). Se anteriormente as ações se dedicavam a “desenvolver os subdesenvolvidos” e, para conter os impactos do conflito armado e do aumento do narcotráfico no país, atualmente as ações também se voltam para observar a evolução das tratativas do acordo de paz e para o crescimento da migração venezuelana (Iom, 2022; Camelo; Burbano, 2019; Ruiz; Héndez, 2015).

Em um cenário de conflito e de debilidade da atuação do Estado para implementar políticas públicas, cresce na população o sentimento de desconfiança e de medo, inclusive sobre a alocação dos recursos públicos. Em outras palavras, existe a crença de que o Estado é corrupto e que, portanto, sua atuação deveria ser reduzida. Nas avaliações da política de alimentação escolar, destaca-se a preocupação de desvio de recursos, principalmente a partir da descentralização do PAE (Acosta; Guerrero, 2022; Valderrama, 2019; Caro et. al., 2018). Buscando ilustrar como ocorre este sentimento, o Entrevistado F11 descreveu a seguinte cena:

A desconfiança é uma consequência do conflito armado. O conflito debilitou a malha social dos territórios. Existe muita desconfiança, porque tu tens o ator guerrilha, o ator paramilitar e o ator exército, todos olhando para o campesino. Vamos supor, eu, campesino, penso "Fernanda está conversando com o ator X" e tu

dizes "ele está falando com o outro ator Y", aí começa a gerar uma desconfiança entre nós, camponeses, e esta desconfiança não só se perpetua no tempo, mas se espalha por todos os atores envolvidos, guerrilha, paramilitar, exército, que é o Estado...(Entrevistado F11, funcionário da FAO Colômbia, agosto de 2022).

Os organismos internacionais, conforme destacado pela Entrevistada C1, não atuam nos países sem que seja solicitado<sup>51</sup>. O cenário histórico colombiano fez com que estes fossem as referências de formulação e implementação de políticas públicas, tendo em vista a ausência governamental. A Colômbia tornou-se um terreno favorável para a intervenção de diversos atores com maior legitimidade do que o Estado para garantir a segurança da população (Dario, 2010).

Um fenômeno que impacta a SAN da população e provoca a atuação das organizações internacionais é o fluxo migratório no país. A Colômbia possui uma das taxas de migração interna mais altas do mundo. Ademais, desde 2015, tem crescido a migração de venezuelanos nas regiões de fronteira entre os dois países.

Con proyecciones que muestran un flujo continuo de migrantes de Venezuela, esta tendencia migratoria estima un incremento significativo en las necesidades de asistencia humanitaria, integración socioeconomica y acceso a servicios públicos de base en Colombia. Este fenómeno migratorio impacta directamente a las comunidades de acogida en los departamentos fronterizos, por lo cual es indispensable que la asistencia humanitaria sea inclusiva para garantizar que estas comunidades puedan aumentar su capacidad de acogida y apoyo a la población migrante generando una cohesión social positiva (WFP, 2019, p. 7).

Em 2016 foi assinado o Acordo de Paz entre o governo do presidente Juan Manuel Santos e a guerrilha das FARC. O Acordo ocorreu após um plebiscito polêmico, com alta taxa abstenção e no qual pouco mais 50% dos participantes votou contra a assinatura. Este foi o quinto acordo assinado – sendo o primeiro em 1953, o segundo em 1984 (desfeito em 1987), o terceiro em 1990, o quarto em 2002 (e desfeito em 2008) e, por fim, o assinado em 2016 (Valderrama, 2019).

As tratativas deste acordo tiveram início em 2012, em Oslo, na Noruega, e o Brasil foi chamado para contribuir nas negociações. Uma das possibilidades levadas pelo Brasil para o debate foi a Cooperação Brasil-FAO, de onde surgiu o Projeto OSLO/COL/403/BRA, *Abriendo Mercados para la agricultura familiar en Colombia*. Trata-se de uma cooperação entre os governos colombiano e brasileiro, a FAO e o PMA, executado entre 2014 e 2016 (Valencia; Grisa; Giraldo, 2018).

---

<sup>51</sup> Em situações de urgência e emergência, os organismos de ajuda humanitária atuam pontualmente, mas por um período curto.

O Acordo de Paz assinado em novembro de 2016 entre o governo colombiano e as FARC tem como um de seus pilares a Reforma Rural Integral, que busca a “*transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buenvivir para población rural*” (COLÔMBIA, 2016, p. 11). Nesta reforma, a agricultura campesina, familiar e comunitária é colocada como um ator fundamental para o desenvolvimento rural com enfoque territorial<sup>52</sup>, geração de empregos e produção de alimentos. Portanto, se admite que é essencial o fortalecimento dos sistemas de produção e organização dos agricultores familiares e campesinos, dos povos indígenas e de outras comunidades étnicas (Colombia, 2018).

Em 2017 o Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural da Colômbia (MADR) acolheu uma proposta da sociedade civil para avançar na formulação de uma política pública para a categoria, criando-se assim a Mesa Técnica de Agricultura Campesina, Familiar e Comunitária. Além do ministério, a mesa era composta pela Rede Nacional de Agricultura Familiar (RENAF), mediada pela FAO, e contava com a participação de outras entidades da sociedade civil, de organizações internacionais e da academia (Ariza, 2018).

A mesa técnica tinha como um dos principais objetivos criar uma definição para a agricultura campesina, familiar e comunitária colombiana (ACFC), a fim de balizar as políticas públicas fomentadas para a categoria. Na definição de critérios, tendo em vista a sua diversidade, ficou acordado que seriam considerados ACFC mulheres, homens, famílias e comunidades que convivem nos territórios e desenvolvem atividades de produção, transformação e comercialização de bens e serviços agrícolas, pecuários ou pesqueiros, que residem na área rural, predominantemente com uso de trabalho familiar, associativo ou comunitário (Ariza, 2018).

Em agosto de 2020, a partir dos debates da mesa técnica, foi aprovada a Lei nº. 2.046, que estabelece os mecanismos para promover a participação de pequenos produtores locais agropecuários e da ACFC nos mercados de compras públicas de alimentos (Colombia, 2020). A FAO esteve presente na mesa técnica e permanece atuando junto ao Ministério da Agricultura, dando assistência ao governo nacional e aos territórios e acompanhando a implementação da lei.

A dificuldade de atuação do Estado resultou no crescimento das demandas de projetos implementados pelas organizações internacionais, sejam eles de desenvolvimento ou

---

<sup>52</sup> Ariza (2018) define desenvolvimento rural com enfoque territorial enquanto “[...] un proceso contínuo de transformación, promoción y generación de las condiciones sociales, económicas, ambientales, culturales e institucionales”.

emergenciais, ou até mesmo de acompanhamento do trabalho implementado pelo governo. Em tempo, esta procura pelas agências não se traduz, necessariamente, na ausência de recursos públicos para o manejo das carências internas. O governo colombiano arca com as despesas de uma parte dos projetos e, inclusive, tornou-se recentemente doador internacional de recursos.

A ausência de ações do governo nacional também impulsiona medidas departamentais, o que significa que o envolvimento com os organismos internacionais não é exclusividade do governo central. Na fala da Entrevistada C1 podemos compreender como o departamento da Antioquia atua na construção de cooperações internacionais:

E a questão do Estado, que não é atuante, tem muita coisa que seria tarefa do governo nacional, mas tem coisa que só acontece quando o governo do departamento se envolve. A Antioquia era um departamento com muitos problemas sociais, aí começou a atuar sem recorrer ao governo nacional. Mas isso é porque o departamento também tem dinheiro, tem mais indústrias, tem mineração, arrecada mais, e eles fazem acordos de cooperação sem passar pelo governo nacional, direto entre cidades ou o departamento. Medellín tem até uma agência própria de cooperação internacional (Entrevistada C1, pesquisadora, agosto de 2022).

A atuação do departamento de Antioquia para fomentar a SAN da população em situação de vulnerabilidade teve início em 2001, com a implementação do Plano de Melhoramento Alimentar e Nutricional da Antioquia<sup>53</sup> (MANA), com o objetivo de reduzir a mortalidade infantil do departamento. Eram alicerces do Plano os pilares de SAN propostos na Cúpula Mundial da Alimentação, em 1996, em Roma. Em um momento em que a SAN não estava na agenda pública colombiana, o MANA tornou-se destaque enquanto uma política pública departamental, ganhando notoriedade nacional e internacional (Henao; Imasato, 2018).

A formulação e implementação da política teve a participação de agências do governo nacional (como o ICBF), do departamento, ONGs, setor privado, universidades e organizações internacionais (entre elas, FAO e PMA) (Garrett, 2011). A FAO acompanhou a formulação e a implementação do MANA e a política avançou nas compras públicas de produtores locais, fazendo com que o departamento, por já haver uma organização prévia dos atores, fosse incluído entre os pilotos do projeto *Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar no Marco da Iniciativa América Latina sem Fome 2025* (RCP/RLA/180/BRA), promovido pela cooperação da FAO com o governo brasileiro (FAO, 2013).

---

<sup>53</sup> Em espanhol: *Plan de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia*.

## 6.2 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA COLÔMBIA

O Programa de Alimentação Escolar (PAE) colombiano é mais antigo que o PNAE, mas este tem sido uma influência para as suas transformações recentes. Atualmente o PAE tem se destacado como uma importante iniciativa para garantir a SAN das crianças nas escolas do país. A implementação desse programa conta com a colaboração e o apoio da FAO e do PMA, que desempenham um papel fundamental na assistência técnica, na elaboração de diretrizes e na mobilização de recursos para fortalecer o programa. Dessa forma, contribuindo para a promoção da educação alimentar, o acesso a alimentos saudáveis e a valorização da produção local de alimentos.

Em 1936 foi implementado, na Colômbia, um pacote de políticas socioeconômicas que ficou conhecido como “Revolução em Marcha”. Dentre as políticas propostas estava a criação de um Programa de Alimentação Escolar. Embora tenha sido criado apenas em 1941, o governo colombiano começou a organizar os critérios necessários para a distribuição de alimentos nas escolas por meio desse programa. Entre as decisões tomadas naquele contexto, estava a determinação de que o Ministério de Educação Nacional (MEN) seria responsável pela administração e pelo repasse de recursos destinados ao PAE. A formalização da alimentação escolar ocorreu apenas em 1949, 13 anos após o Decreto de Lei que estabelecia a criação do programa (Calderón, 2018).

A partir da década de 1950, a alimentação escolar passou a ser interpretada como um programa social que, para além da alimentação dos escolares, tinha também uma função no projeto de educação do país (Calderón, 2018). Em 1959 chegaram os projetos de ajuda humanitária, tanto por meio de cooperações com os Estados Unidos quanto por cooperação com a FAO. Eles propunham, desde então, que se alinhasse saúde, agricultura e educação para a Colômbia (Calderón, 2018).

Em 1968 foi criado o Instituto Colombiano de Bem-estar da Família (ICBF), que assumiu as responsabilidades sobre crianças e adolescentes colombianos, incluindo aspectos de saúde, educação e alimentação. Esse instituto passou a responder pelo PAE no país. Os programas internacionais de ajuda humanitária já operavam, mas a partir da criação do ICBF ocorreu um aumento na cooperação do país com os Estados Unidos da América. Dessa forma, diversos projetos de alimentação (para formulação e uso de produtos de suplementação alimentar) foram implementados com auxílio do PMA e da USAID (Calderón, 2018; Valderrama, 2019).

Entre 1990 e 2010, a Colômbia e a alimentação escolar passaram por diversas transformações, sendo a principal a publicação de uma Nova Constituição em 1991. O documento reduziu a relevância do PAE nos processos de desenvolvimento do país ou, até mesmo, na garantia da SAN das crianças e dos adolescentes. Em 2001 foi consolidada a descentralização ou municipalização do PAE, de forma que os municípios seriam responsáveis por garantir a alimentação dos seus escolares. Isto ocorreria quase sem auxílio financeiro do governo federal, ou seja, apenas com recursos próprios ou por meio de projetos cofinanciados com outras entidades (Calderón, 2018; Valderrama, 2019).

Por volta de 2007, o ICBF passou a auxiliar mais ativamente os municípios e os territórios a fim de ampliar as possibilidades de financiamento da alimentação escolar. Neste ano foi estabelecida a Lei 1.176, que altera as fontes de financiamento do PAE, que passam a ser de responsabilidade principalmente dos departamentos e dos municípios (Colômbia, 2007). Este período também foi marcado pela resignificação do PAE, que deixou de ser considerado um programa nutricional para ser entendido como um programa educacional. Então, foi percebido seu potencial para aumentar matrículas, reduzir evasão escolar e melhorar a capacidade cognitiva dos estudantes (Collante *et al.*, 2022; Calderón, 2018).

Dando continuidade às mudanças iniciadas em 2007, no ano de 2010 foi lançado o Plano Nacional de Desenvolvimento 2010-2014, chamado “Prosperidade para Todos”, no qual ficou estabelecido que o PAE deveria sair do ICBF e voltar para o Ministério da Educação, por meio da Lei 1.450 de 2011 (Colômbia, 2011). Ao MEN caberiam, como funções, a articulação do programa com o objetivo de ampliar a cobertura, por meio da revisão, atualização e definição de diretrizes, normas e condicionantes técnico-administrativas para a prestação do serviço. Essas condições seriam aplicáveis às entidades territoriais, aos atores e aos operadores do programa. Por sua vez, as entidades territoriais poderiam expandir cotas ou qualificar a alimentação oferecida (Calderón, 2018).

Em 2012 a transferência do programa teve início por meio de treinamento dos funcionários do MEN para que essa transição fosse bem-sucedida. O processo só ocorreu, de fato, em 2013, quando o ministério assumiu a liderança plena da operação com descentralização parcial. Essa mudança gerou uma crise do PAE pois, entre 2013 e 2015, o MEN ainda não era capaz de responder às múltiplas demandas por questões alimentares. A partir dessa transferência de responsabilidades, o PAE foi submetido a uma série de mudanças e reestruturações de modo que, para reforçar o objetivo de contribuir para o acesso e a permanência na escola, a organização se propôs a fortalecer e apoiar técnica, jurídica e

administrativamente as Entidades Territoriais Certificadas (ETC) e, em geral, os *stakeholders* do Programa (Calderón, 2018).

Em 2015, foram regulamentadas as questões relacionadas ao PAE<sup>54</sup> e editadas as diretrizes técnico-administrativas, as normas e as condições mínimas do programa<sup>55</sup>, que foram atualizadas em 2017<sup>56</sup>. Em 2016, o programa foi descentralizado e passou a ser executado por meio das Secretarias de Educação (departamentais ou municipais). Então, coube ao MEN definir as diretrizes técnico-administrativas e as condições mínimas para a prestação do serviço que seriam aplicadas pelas entidades territoriais, bem como determinar os critérios de distribuição dos recursos nacionais destinados ao PAE e sua transferência para os territórios (Collante *et al.*, 2022).

Por fim, além das funções já mencionadas, a reestruturação do PAE atribuiu também responsabilidades a outros atores. Em primeiro lugar, às Secretarias de Educação (departamentais, distritais ou municipais) que, entre outras funções, devem priorizar as instituições de ensino, garantir boas condições de higiene e de infraestrutura das cantinas escolares e acompanhar e motivar a gestão social e a participação cidadã. Em segundo lugar, determinou que os estabelecimentos educacionais devem cadastrar a população beneficiária em um sistema de informação nacional, além de garantir o fortalecimento do PAE e a formação de um Comitê de Alimentação Escolar (CAE)<sup>57</sup> (Calderón, 2018).

A implementação do programa consiste em quatro etapas. A primeira é a fase de planejamento, que inclui alocação de recursos, identificação dos beneficiários e processos de planejamento. O MEN e o Ministério da Fazenda e Crédito Público (MHCP) transferem os recursos nacionais destinados ao PAE às ETC, que os destinam a um fundo comum, que inclui recursos próprios da ETC e aportes do município (Collante *et al.*, 2022).

Em relação ao público-alvo do programa, as Secretarias de Educação priorizam as instituições de ensino (IEs) com base nos critérios estabelecidos nas diretrizes do MEN (Resolução 29.452 de 2017), que são: as IEs com turno integral; em áreas rurais; em áreas urbanas que atendem populações étnicas e deficientes; e urbanas com alta concentração populacional com os estudantes incluídos no Sisbén<sup>58</sup>. Uma vez priorizadas as IEs, os CAEs,

---

<sup>54</sup> Decreto 1.852 (Colômbia, 2015).

<sup>55</sup> Resolução 16.432 (Colômbia, 2015).

<sup>56</sup> Resolução 29.452 (Colômbia, 2017).

<sup>57</sup> O Comitê constitui um campo de participação e controle do cidadão social, que deve ser conduzido para sua formação pelo MEN, participando dele: o manipulador de alimentos, o gestor da instituição de ensino e um representante dos pais ou responsáveis dos escolares da instituição.

<sup>58</sup> O Sisbén é o Sistema de Identificação de Potenciais Beneficiários de Programas Sociais colombiano, que inclui um conjunto de regras, normas, instrumentos e procedimentos e que permite obter informações socioeconômicas sobre a população de forma a identificar o público-alvo das políticas sociais.

chefiados pelos diretores das escolas, apontam os alunos que recebem a alimentação escolar, levando em consideração que alunos vítimas do conflito armado, em qualquer área e série, deveriam ser priorizados (Collante *et al.*, 2022).

A segunda fase consiste no desenvolvimento do processo de contratação dos operadores pelas ETCs (e, em alguns casos, de auditores) para iniciar a implementação do programa. Esta etapa inclui a definição dos ciclos do cardápio e do roteiro de entrega dos alimentos e termina com a formalização dos contratos. A contratação deve ser pontual para garantir que o fornecimento do complemento alimentar cubra todo o calendário escolar. Na maioria dos casos, um operador é contratado para fazer toda a execução, mas algumas ETCs decidem implementar o PAE por meio da administração direta (Collante *et al.*, 2022).

Durante a etapa de execução do PAE, cabe ao operador a responsabilidade de assegurar a disponibilidade de recursos humanos (como coordenador operacional e equipe de manipulação de alimentos), bem como o cumprimento das condições estabelecidas em termos de qualidade e segurança, conforme estipulado no contrato correspondente. Além disso, o operador é encarregado de gerenciar a embalagem e o armazenamento adequado, o transporte e a entrega dos produtos alimentícios. O operador também deve garantir componentes alimentares de qualidade em termos de calorias, proteínas, cálcio, carboidratos, ferro e gorduras, para os quais o MEN, com auxílio do Ministério da Saúde e Proteção Social, estabelece um padrão de acordo com as faixas etárias (Collante *et al.*, 2022).

Por fim, a etapa de monitoramento concentra-se em três áreas específicas: supervisão técnica, financeira e de controle social. Para a supervisão técnica, os secretários de educação e a auditoria contratada visitam os locais de ensino para acompanhar as condições, dotações e normas sob as quais os alimentos estão sendo entregues. O monitoramento financeiro consiste na fiscalização da execução do orçamento contratado, sendo tal responsabilidade atribuída às secretarias. Estas têm como incumbência consolidar as informações provenientes das IEs em relação aos beneficiários e às refeições fornecidas, a fim de obter a aprovação dos pagamentos correspondentes ao operador contratado. A gestão ou controle social baseia-se na participação dos cidadãos, definida como o conjunto de mecanismos que promovem a inclusão social e o envolvimento da comunidade escolar no programa (Collante *et al.*, 2022).

Em 2019, o PAE teve abrangência em 96 Entidades Territoriais Certificadas em Educação das 32 secretarias do país, atingindo 1.105 municípios. No total, o programa distribuiu 6,48 milhões de refeições diárias, beneficiando 5,56 milhões de estudantes de 42.775 centros educacionais. O programa teve um orçamento de aproximadamente 800 milhões de dólares (Collante *et al.*, 2022).

A construção e o debate da inserção da agricultura campesina familiar e comunitária nas compras públicas foram, muitas vezes, acompanhados pelo Escritório Regional da FAO para América Latina e Caribe, inclusive recentemente de forma virtual, em virtude da pandemia. Isto se dá em função da grande importância da atuação das agências multilaterais no país – neste caso, da FAO, que, além do seu programa regional de alimentação escolar, compõe o Ministério da Agricultura (possui um funcionário fixo alocado no ministério) e mediu as mesas e debates.

### 6.3 TRANSFERÊNCIA DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR PELA FAO: DOS PROJETOS-PILOTO À MESA TÉCNICA PARA AGRICULTURA CAMPESINA, FAMILIAR E COMUNITÁRIA

A atuação da FAO na Colômbia teve início da década de 1950 e permaneceu consistente ao longo do tempo. O escritório da organização, estabelecido em 1973 no país, conta com 300 funcionários (técnicos e consultores)<sup>59</sup>, um número alto em comparação com outros países, o que simboliza a relevância da atuação do organismo internacional.

A formulação do MANA contou com a assessoria técnica da agência, o que facilitou a implementação de um dos pilotos do projeto GCO/RLA/180/BRA por já haver uma conexão entre os técnicos, os governos do departamento e dos municípios e agricultores locais. Esta iniciativa foi implementada inicialmente em oito países<sup>60</sup>. Segundo a FAO (2012, p. 11-12), buscava:

Articulación política e intersectorial de los países; Desarrollo de las capacidades humanas locales; Socialización de experiencias exitosas con vista al fortalecimiento del debate de la alimentación escolar, en el ámbito de las políticas educacionales de seguridad alimentaria y nutricional; Fortalecimiento del PAE, teniendo como estrategia la implementación de proyectos educativos que utilicen el huerto escolar como principal instrumento; Generación de conocimiento y disseminación de metodologías dirigidas al proceso de compras de la agricultura familiar; Implementación de escuelas vivas, que constituyen una referencia de escuelas que desarrollan PAEs sostenibles (FAO, 2012, p. 11-12).

No final de 2014 começou a sua implementação na Colômbia<sup>61</sup>, em cooperação com a FAO, o PMA e o governo brasileiro, nos municípios de Carmen de Viboral, Cáceres e Granada, localizados no departamento de Antioquia, e nos municípios de Samaniego e

<sup>59</sup> Informação disponível em: <https://www.fao.org/colombia/fao-en-colombia/nuestro-equipo/es/>.

<sup>60</sup> São eles: Bolívia, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguai e Peru.

<sup>61</sup> Projeto OSRO/COL/403/BRA, um projeto de cooperação entre Brasil, Colômbia, FAO e PMA, firmado nas tratativas do Acordo de Paz, em Oslo.

Córdoba, situados no departamento de Nariño. O projeto envolveu ao todo 12 organizações de agricultores familiares, que somavam mais de 300 famílias. A iniciativa foi financiada com recursos da cooperação brasileira e do PMA e tinha como objetivos fortalecer as organizações da agricultura familiar, fornecer assistência técnica aos agricultores e colaborar com o desenho de marcos jurídicos que permitiam ampliar as compras institucionais, incluindo as relacionadas à execução do PAE.

Os projetos-piloto chegaram ao fim em 2016, mas a cooperação entre Brasil, Colômbia e FAO (tanto para a alimentação escolar quanto para outras áreas) se perpetua nos dias atuais. Terminado o Projeto Fortalecimento dos programas de alimentação escolar no marco da Iniciativa América Latina sem Fome 2025 (RCP/RLA/180/BRA), teve início o Projeto Consolidação de programas de alimentação escolar na América Latina e Caribe (GCP/RLA/223/BRA), que dá continuidade às ações de cooperação.

A partir deste projeto foi implementada uma Rede de Alimentação Escolar (RAES) para apoiar os países da região na implementação e reformulação dos seus programas de forma continuada (FAO; ABC, 2022). A RAES, além de um espaço de interação entre os atores de diferentes países, também permite uma compreensão mais abrangente e contextualizada da implementação dessas políticas, permitindo a identificação de estratégias eficazes para promover o sucesso e a sustentabilidade dessas iniciativas de alimentação escolar.

### **6.3.1 Os atores na transferência da alimentação escolar na Colômbia e as suas motivações**

Nesta subseção, busca-se colocar luz sobre os atores envolvidos no processo de transferência do PNAE, intermediado pela FAO na Colômbia, e as suas motivações para participar. Com isto em vista, o Programa de Cooperação Brasil-FAO teve início em 2008 e, desde então, encarregava-se de implementar projetos nos países da América Latina e do Caribe e também de fazer os diagnósticos setoriais solicitados pelos países<sup>62</sup>.

A cooperação entre Brasil e Colômbia ocorria em um momento histórico importante, no qual este esboçava o Acordo de Paz a ser assinado com as FARC, do qual a agricultura

---

<sup>62</sup> Aqui tomamos como referência os relatórios *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar – Estudio nacional de Colombia e Alimentación Escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar – Estudio de caso em ocho países*, ambos de 2013.

familiar era um dos pontos centrais. Em uma entrevista, a embaixadora brasileira na Colômbia, Maria Elisa Berenguer, aponta que:

Tem um grande interesse das autoridades colombianas no tema da agricultura familiar, sobre o qual o Brasil já tem experiência de alguns anos, um processo que não foi fácil, mas foi muito exitoso e nos interessa colaborar com a Colômbia, explicando como ocorreu, o que deu certo, o que deu errado e o que a Colômbia pode aproveitar. As autoridades colombianas buscaram a cooperação no tema da agricultura familiar, não apenas para o aumento da produtividade, mas para reconstruir o tecido social do campo (Maria Elisa Berenguer, entrevista concedida ao Diário La República, em outubro de 2015)<sup>63</sup>.

Paralelamente aos acontecimentos políticos na Colômbia, a crise econômica internacional e o final do super ciclo das *commodities* colocavam os dois países em situação crítica, de modo que a aproximação entre ambos teria benefícios comerciais mútuos. O Brasil e a Colômbia, neste período, firmaram cooperações relativas a indústria automobilística, a tecnologias e, até mesmo, cooperação militar.

O papel da embaixada brasileira também reflete o formato da Cooperação Brasil-FAO, isto é, não é apenas o financiamento de projetos: o Brasil acompanha, em conjunto com seus órgãos de Estado, a formulação e a implementação destes. A Entrevistada F8 destaca o diferencial das ações brasileiras junto ao organismo:

A nossa cooperação é diferente de muitas outras no sentido de que, por exemplo, a FAO trabalha com cooperantes que colocam recursos dentro do órgão, o órgão contrata consultores que vão lá desenvolver a cooperação nos países. Com o Brasil não é assim, o Brasil opera conjuntamente na implementação da cooperação, em outras palavras práticas, o FNDE e a ABC são coparticipantes e coexecutores da cooperação dentro da FAO. Isso significa que a nossa referência é a política brasileira, nós temos princípios, nós temos uma lógica e que graças ao trabalho de muita gente, do FNDE e também da própria FAO, nós conseguimos imprimir hoje dentro da FAO América Latina que a alimentação escolar só é dialogada a partir dos princípios da cooperação brasileira (Entrevistada F8, funcionária da FAO América Latina e Caribe, novembro de 2022).

Nas entrevistas realizadas, a participação ativa da então embaixadora brasileira na Colômbia, Maria Elisa Berenguer, na promoção das políticas brasileiras e na transferência destas é apontada como o ponto de partida para a implementação dos projetos-piloto. A presença da diplomata no momento de assinatura da cooperação em Córdoba, Nariño, ilustra a importância do tema para a embaixada. No momento de sua visita, a embaixadora comunicou à imprensa local que:

---

<sup>63</sup> Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=TmJuzRCPyyQ>.

O Brasil continua ao lado da Colômbia, junto com a FAO e o PMA, porque acreditamos que este projeto é muito importante não só para Nariño e Antioquia, mas para o Brasil, porque queremos compartilhar experiências, porque quando compartilhamos experiências, também aprendemos. Assim se constrói a paz no campo (Maria Elisa Berenguer, novembro de 2014)<sup>64</sup>.

Os projetos-piloto foram desenvolvidos nestes dois departamentos por conta da presença de organizações da agricultura familiar, da existência de iniciativas prévias de compras públicas locais e da participação ativa de seus governantes. No momento de implementação do piloto no município de Córdoba, em novembro de 2014, o subsecretário de Desenvolvimento Comunitário do departamento de Nariño, Rodrigo Duque López, comentou que: “Isto [o projeto-piloto] pode nos trazer resultados muito bons, e nos dá possibilidade de construir um projeto que pode ser acolhido pelo próximo governo, como uma política pública departamental de compras locais”, e o prefeito do município, Sergio Orlando Paz, incluiu que: “O grande potencial deste projeto é o de criar mercados locais e dar aos nossos camponeses a oportunidade de melhorar suas rendas, gerar empregos e estabelecer canais de comercialização”.

Desde os projetos-piloto, a FAO buscou ampliar a sua atuação nos demais departamentos, envolvendo outros órgãos de Estado colombianos. No primeiro momento, em 2014, respondendo pela política de alimentação escolar, estava o ICBF, embora o programa já tivesse sido transferido para o MEN. Tanto a gestão do PAE quanto a presença do Instituto nos pilotos foram questionadas pela Entrevistada C1:

Aí tem outra entidade, que na verdade ele fica no processo, mas não deveria, que é o ICBF, que é a ajuda humanitária do governo. Os caras levavam farinha de banana da terra, de soja, assistencialista, "os carentes, coitados, vamos alimentar". Quando entrou a questão da alimentação escolar na cooperação, ainda que tenha ido para o Ministério da Educação, o ICBF era forte na região, a entidade que representou alimentação escolar foi ele (Entrevistada C1, pesquisadora, em agosto de 2022).

O ICBF, com a função de promover o bem-estar aos cidadãos colombianos, já estava envolvido em processos de compras locais, inspirado pelo sucesso da Estratégia Fome Zero brasileira e pelo potencial das políticas de compras públicas da agricultura familiar. O Instituto identificou uma limitação das organizações camponesas na comercialização dos seus produtos em virtude de dificuldades logísticas, o que impediria a política de alcançar um dos seus objetivos: superar a pobreza rural. A solução encontrada foi a manutenção de um ator histórico no processo de compras, o operador (Grisa; Valencia; Calderón, 2018).

---

<sup>64</sup> Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=q4QB4QSdzWc>

O escritório nacional da FAO na Colômbia desempenhou um papel significativo na promoção dos projetos de alimentação escolar. A importância do escritório é exemplificada pelas declarações da Entrevistada C1, que destaca a influência do então representante da FAO no país, Rafael Zavala, juntamente com outros atores envolvidos nas discussões relacionadas ao tema:

Lógico, teve a FAO, porque o cara que está agora na FAO no Brasil, o Zavala, ele estudou muito a trajetória brasileira, e na época ele estava na FAO da Colômbia, ele conhecia muita gente que estava nos municípios que receberam os pilotos. E tem uma outra questão, criaram uma mesa, que era liderada pela FAO, com pessoas da sociedade civil, e nessa mesa tinha uma rede, a RENAFA, Rede Nacional de Agricultura Familiar, aí grande parte das pessoas são pessoas da Universidad Nacional e alguns camponeses (Entrevistada C1, pesquisadora, agosto de 2022).

A atuação do escritório nacional acompanhava as medidas tomadas pela FAO América Latina e Caribe, que, já em 2008, colocou a agricultura familiar como elemento central para as ações da região. Os pilotos também buscavam impulsionar este debate na FAO Colômbia e no governo colombiano. O Entrevistado F11 relata como aconteceu a interação da agência internacional com o governo colombiano:

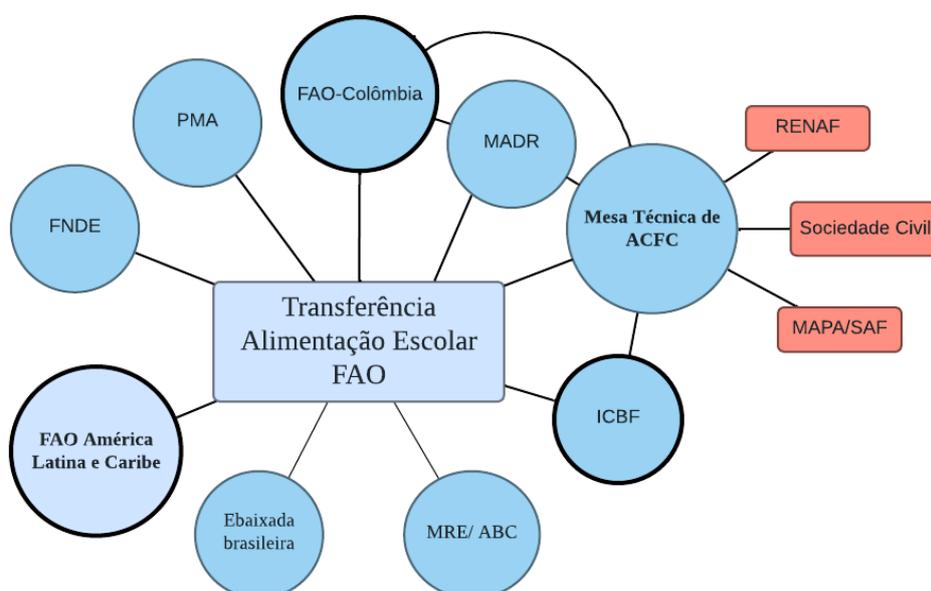
O tema de compras públicas na Colômbia começou a surgir em 2015, 2016, com os pilotos que foram feitos a partir da cooperação brasileira com a FAO, no departamento de Nariño e no departamento de Antioquia. A FAO implementou os pilotos e logo começou a promover o assunto no setor público nacional. Quando houve os pilotos da FAO, eu era do Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural, conheci um dos pilotos por indicação da FAO, porque só se falava disso (Entrevistado F11, funcionário da FAO Colômbia, agosto de 2022).

Quanto à transferência do programa de alimentação escolar, a Entrevistada F8 relatou que os órgãos brasileiros mais envolvidos no processo são o FNDE e a ABC. O primeiro compartilhando sua experiência e o segundo construindo os acordos entre os países. O Entrevistado F11 apontou a participação de outras instâncias no que diz respeito à cooperação para a criação de um mercado institucional da agricultura familiar:

Falando de circuitos curtos de comercialização, boa parte da cooperação é sobre construção da política de compras públicas da agricultura familiar. A última parte deste projeto foi todo virtual em função da pandemia, com participação do MAPA, da SAF [Secretária da Agricultura Familiar], o FNDE, Conab, governos territoriais... mas lá quando estávamos pensando em construir o PL de compras públicas, o setor legislativo do Brasil participou bastante, vieram até a Colômbia, tiveram conversas e reuniões com os congressistas colombianos que lideravam o PL. Acho que vale lembrar que a FAO e a América Latina possuem uma estratégia chamada Frente Parlamentar Contra a Fome, esta troca partiu da Frente Parlamentar (Entrevistado F11, agosto de 2022).

Após o término dos projetos-piloto, a partir da construção da Mesa Técnica de Agricultura Campesina, Familiar e Comunitária, embarcaram no projeto o MADR, a RENAF, organizações da sociedade civil, associações de camponeses, a Gerência do MANA (que já administrava a alimentação escolar do departamento e possuía uma trajetória anterior aos pilotos com compras locais) e as universidades (Colombia, 2018).

Figura 4 - Síntese de atores envolvidos na Transferência FAO



Fonte: elaboração própria (2023).

Conforme destacado por Grisa, Valencia e Calderón (2018), o governo colombiano mostra-se protagonista no processo de transferência da política brasileira, construindo suas próprias estratégias a partir dos aprendizados levados pela cooperação. Esse protagonismo do governo insistiu na permanência do operador, herdada do formato anterior das políticas de compras, o que enfraquece a capacidade de organização dos agricultores familiares e dificulta a sua participação nos espaços decisórios (FAO; MANA, 2016).

### 6.3.2 Constrangimentos da transferência do PNAE pela FAO na Colômbia

Esta subseção discute os desdobramentos da transferência da política de alimentação escolar brasileira, o PNAE, ou seja, busca-se identificar os constrangimentos que, segundo

Dolowitz e Marsh (1996; 2000), podem facilitar ou dificultar o processo. Os principais fatores de constrangimento nos processos de transferência apontados pelos autores são a complexidade da política, o histórico do sistema político do país receptor, instituições e estruturas, além de valores e ideologias (Dolowitz; Marsh, 1996; 2000).

A subseção está dividida em outras duas subseções. A primeira analisa a dimensão simbólica, identificando as crenças, os valores e as ideias presentes nas entrevistas realizadas que atuam como constrangimentos. A segunda subseção identifica como as instituições colombianas transformaram e impactaram o processo de transferência.

### 6.3.2.1 Dimensão Simbólica: ideias e valores

A partir das entrevistas realizadas, é possível perceber os valores e as crenças políticas relacionadas aos programas de alimentação escolar e de compras públicas da agricultura familiar. As diferenças entre as crenças brasileiras e colombianas refletem no processo de transferência e nas transformações ocorridas nas políticas públicas colombianas.

Retoma-se aqui o contexto político em que o acordo de cooperação foi firmado entre os dois países e o organismo internacional, no qual o Acordo de Paz assinado entre o governo e as FARC estava sendo construído e o Brasil havia sido convidado para participar. A Reforma Rural Integral era um dos pilares do Acordo e a expertise brasileira na implementação de políticas públicas para a agricultura familiar já era destaque nas organizações internacionais.

Conforme a entrevista da embaixadora brasileira citada na seção anterior, um dos aspectos da cooperação era, a partir da construção de políticas públicas para a agricultura familiar, reconstruir o tecido social no campo. Ao longo das últimas seis décadas, marcadas pelo conflito armado, os cidadãos colombianos adotaram uma postura de desconfiança em relação ao Estado, conforme explicado pela Entrevistada AC1<sup>65</sup>: “O Estado é o grande culpado pelas mortes e pela violência que vivemos”. A consequência dessa desconfiança é o afastamento da sociedade civil dos espaços de decisões oficiais. Em outras palavras, a desconfiança existente na relação entre sociedade e governo impede seu diálogo. Neste sentido, a Funcionária F3 relata os entraves para esta interlocução:

O governo precisa abrir mais as suas políticas, saber que ele não vai perder nada se ele criar espaços de negociação, que se ele trabalhar com grupos que são sérios, ele

---

<sup>65</sup> Entrevistada AC1, entrevista realizada em dezembro de 2020.

pode ter o engajamento desses grupos. E com a sociedade civil a discussão sempre foi "a gente pode, e deve, fazer manifestação, reclamar, brigar e tal, mas vale a pena participar de um esforço de construção de uma experiência conjunta, porque se vocês forem parte dessa experiência, vocês vão aprender a lidar com o Estado, vocês vão aprender como é que se planeja, como é que se discute o uso dos recursos... pode ser um aprendizado e uma possibilidade de influenciar" (Entrevistada F3, funcionária da FAO Roma, setembro de 2021).

Além disso, é importante considerar que a estrutura estatal na Colômbia foi significativamente reduzida pela Constituição de 1991. Isto resultou na marginalização das organizações de camponeses, que historicamente foram afetadas pelo conflito armado no país. Como consequência, essas organizações passaram a ser ignoradas pelos governos e a se sentir excluídas do restante da população colombiana. A falta de reconhecimento por parte das autoridades governamentais intensificou a sensação de marginalização e as disparidades sociais e econômicas enfrentadas pelos camponeses colombianos. Na fala da Entrevistada AC2, percebemos que este Estado enxuto invisibilizou a ACFC:

A estrutura do Estado colombiano é uma estrutura completamente vertical e não tem absolutamente nada de horizontal, de participação conjunta e de troca de saberes. As decisões são todas tomadas pelos políticos, pelo congresso. Reconhecer a existência do campesinato significa reconhecer que nos negaram, desde a constituição de 1991, nossos direitos enquanto cidadãos (Entrevistada AC2, agricultora camponesa colombiana, setembro de 2021).

Este cenário de conflito armado e Estado liberal mínimo (que delega deveres e obrigações à iniciativa privada e que os entrega em forma de serviços pagos ou até mesmo de assistência humanitária) resulta em uma incapacidade da sociedade civil de reivindicar direitos, afastando-se, portanto, da esfera política (Valderrama, 2018). Os projetos-piloto e a cooperação brasileira acontecem em um período em que as organizações camponesas a nível internacional reivindicam o reconhecimento político da categoria, impulsionados por ações da FAO e da ONU, como o lançamento do Ano da Agricultura Familiar, em 2014. Os movimentos internacionais e a insatisfação desses sujeitos resultaram em manifestações pelo reconhecimento do campesinato colombiano, a começar por sua inclusão no censo agropecuário<sup>66</sup>. Nas palavras do Entrevistado AC3:

Vínhamos exigindo a inclusão no censo agropecuário, que era um censo basicamente econômico, tinha informações genéricas sobre a família, mas não tinha nada sobre as práticas, aspectos culturais e outras coisas, e nos tratavam como empresários rurais. Incluímos esse tema [campesinato] no governo com respaldo nas

<sup>66</sup> Entre 2013 e 2014 a Colômbia testemunhou um protesto que ficou conhecido como "*Paro Agrario*", que buscava o reconhecimento do campesinato e políticas públicas específicas que garantissem os direitos sociais e econômicos da categoria.

recomendações Nações Unidas (Entrevistado AC3, agricultor campesino colombiano, setembro de 2021).

Em 2017, com o apoio do Departamento Administrativo Nacional de Estatística (DANE) e das universidades, as organizações campesinas conseguiram que o governo se comprometesse a incluir a categoria no censo agropecuário nacional, que só ocorreu em 2019. Esta ação era importante porque, nas palavras do Entrevistado AC3, “somos muitos e estamos por todas as partes e se queremos que o campesino conte, precisamos que ele seja contado também”.

Quando foi criada a criação da Mesa Técnica de Agricultura Campesina, Familiar e Comunitária, com a finalidade de pressionar por políticas públicas para a categoria (dentre elas a compra pública de alimentos, incluindo a alimentação escolar), outros entraves foram identificados, o que refletiu na transferência da alimentação escolar. O primeiro é a dificuldade em identificar, por meio de um registro, o que é a ACFC. As organizações construíram um conceito “mais profundo para campesinato”, como dito pela Entrevistada AC1, do que o proposto pela FAO para Agricultura Familiar. Na construção deste conceito, os critérios definidos (Colombia, 2017) dificultam a sua identificação:

Aqui chamamos de Agricultura Campesina, Familiar e Comunitária, porque aqui não podemos trabalhar só com o tema da agricultura familiar, porque o conceito tem que refletir a história dos processos e das reivindicações, então isso é uma coisa que deixamos muito claro na RENAF, que ali não tem agricultura familiar, tem agricultura campesina, familiar e comunitária (Entrevistada AC1, agricultora campesina colombiana, em dezembro de 2021).

A Entrevistada AC4 reconhece que os avanços ocorridos a partir do Acordo de Paz traçam importantes alternativas para outras conquistas da categoria, ou seja, é apenas o começo da construção de políticas públicas para a ACFC, mas que a base desta construção é o cumprimento do Acordo de Paz:

Fizemos importantes avanços, partindo da constituição de 91, onde se impediu a participação e reconhecimento dos direitos que têm os povos desse país, que fez com que o campesinato não tivesse a importância nem o reconhecimento que merecemos. Mas começamos uma rota para mudar as coisas, nos falta muito ainda, mas começamos a caminhada. Isso é importante, agora vemos um caminho. O Acordo de Paz é uma ferramenta muito importante para resolver a problemática histórica do campesinato colombiano. Para a gente essa ferramenta é fundamental e por isso fazemos de tudo para que esse acordo se cumpra e seja implementado (Entrevistada AC4, agricultora campesina colombiana, em outubro de 2021).

A adoção de práticas e discursos do liberalismo econômico na Colômbia fortaleceu a ideia de eficiência do setor privado e, conseqüentemente, impulsionou a terceirização dos serviços públicos – seja para empresas privadas ou para organismos internacionais. A crença de um Estado ineficiente ou corrupto justifica a existência de um operador nas licitações de compras públicas de alimentos, por exemplo, conforme afirma o Entrevistado F11:

Minha visão é que todo o processo de privatização e de diminuição do Estado que começou na década de 1990 em toda a região, foi retirando o Estado deste papel de provedor de serviços, e estas contratações públicas, a alternativa que se buscou foi aquela que reduzia os custos, então entre eu contratar 5 cooperativas ou contratar uma empresa que faça a logística e a preparação, eu prefiro contratar esta grande empresa que faça a compra, o transporte, a preparação e a entrega, e eu somente preciso fazer um contrato, um processo de licitação. Neste cenário é que a figura do operador se consolidou. Então a visão que se tem é que isto melhora os custos burocráticos, reduz os riscos, então acho que tem esse sentido de eficiência econômica, de redução de gastos, algo que passou a ser priorizado em relação à inclusão social, que seria pensar e como incluir economicamente as cooperativas, os agricultores, de maneira que o valor da transação não fique com os intermediários, o que, no fim, seria mais barato para o Estado, mas este processo já está tão consolidado que nem é muito questionado (Entrevistado F11, funcionário da FAO Colômbia, agosto de 2022).

O Entrevistado F11 ainda acrescenta que “por muitos anos, desde 1960, 1970, 1980, o cooperativismo foi estigmatizado, também foi visto como sendo de esquerda, semelhante às guerrilhas, por muitos anos não foi incentivado”. A dificuldade em incentivar os ACFC a organizarem-se em cooperativas representa outro constrangimento para a implementação de uma política de compras públicas da agricultura familiar.

Até aqui fala-se de políticas de compras públicas pois, na Colômbia, o PAE integra esse extenso conjunto de aquisições conduzidas pelo governo, sem distinção em relação aos demais setores e programas. O medo de escândalos de corrupção também se mostra um impeditivo para a descentralização das aquisições para a alimentação escolar, o que pode dificultar a incorporação de princípios adicionais ao programa, além das compras. O Entrevistado F11 relata casos de desvio de recursos que ganharam destaque na mídia colombiana:

Infelizmente a descentralização funcionou mal em muitos casos aqui. Tivemos problemas de corrupção muito grandes. Nós sabemos que a corrupção nos nossos países está em todos os setores, mas aqui descobriram os problemas de corrupção e gerou muita indignação, pois estamos falando de alimentação de crianças, houve casos judicializados, outros não, perdas para o Estado, mas também perdas para as crianças que ficaram muitos meses sem receber a alimentação, ou recebendo alimentação não nutritivas, ou não balanceadas. Quando isto veio à tona, muitas pessoas passaram a acreditar que era melhor que fosse feita pelo governo central,

assumindo que então não haveria corrupção, mas sabemos que também há corrupção ali (Entrevistado F11, funcionário da FAO Colômbia, agosto de 2022).

É importante destacar que a política de compras da ACFC está avançando, a partir dos debates ocorridos na Mesa Técnica que, em 2020, deram origem à lei nº 2.046, discutida na próxima subseção. Em junho de 2022 a Colômbia elegeu Gustavo Petro, o primeiro presidente de esquerda do país. Ex-membro do Movimento 19 de Abril<sup>67</sup> (M-19), o Presidente, nos discursos de posse e nos compromissos que assumiu no início do seu mandato, ampliou as expectativas dos atores envolvidos na construção das políticas para a ACFC. Como relatou o Entrevistado F11:

Mas este governo que está começando, o governo Petro, é uma oportunidade que se inicie e se aprofunde a implementação das compras públicas, no seu discurso, tanto na campanha quanto neste mês, e ouvimos da ministra da agricultura também, eles reiteraram muito o enfoque no campesinato, na agricultura familiar, e em particular em temas de comercialização e circuitos curtos, aqui temos uma oportunidade para as compras públicas para que se comece a implementar (Entrevistado F11, funcionário da FAO Colômbia, agosto de 2022).

O Acordo de Paz, a Resolução nº 464, de 2017 (Colômbia, 2017), e a Lei nº 2.046, de 2020 (Colômbia, 2020), são transformações concretas que ampliam as possibilidades para a implementação e institucionalização de políticas públicas para a ACFC e para a transformação do PAE em uma política de HGSF. O momento atual, em que as vontades políticas vão ao encontro das reivindicações da sociedade civil, pode representar uma nova relação entre Estado e população, além de fortalecer os laços existentes na malha social colombiana.

### 6.3.2.2 Dimensão Institucional

Nesta seção o olhar é direcionado para as condições institucionais colombianas e para os constrangimentos que dificultam ou facilitam a transferência. Observa-se, especialmente a partir do Acordo de Paz de 2016, uma dinâmica de transformação das instituições existentes e o surgimento de novas instituições, inspiradas pelo processo de transferência.

O retorno do PAE para o Ministério de Educação Nacional (MEN) ocorreu em 2013, mas continua inconcluso. O ICBF ainda é o responsável pelas compras do programa em

---

<sup>67</sup> O movimento teve início em 1973, após as denúncias de fraude nas eleições presidenciais de 1970. Em 1990 o grupo guerrilheiro renunciou à luta armada e formou o partido político Aliança Democrática M-19 (Vianna, 2015).

alguns departamentos e municípios. Na ocasião, a transferência causou uma crise no seu funcionamento, pois o MEN não estava capacitado para operá-lo, o que gerou uma série de denúncias de corrupção e de mau funcionamento da política (CALDERÓN, 2018). A Entrevistada C1, quando questionada sobre o porquê de o ICBF continuar envolvido no PAE, respondeu que:

O Ministério da Educação não quer ter que fazer o PAE, ele é muito trabalhoso, né? E assim, o ICBF, que é um instituto de assistência social, está muito acostumado a distribuir alimentos, então eles têm uma estrutura para fazer as compras. Eu acho que o MEN tem várias limitações, uma delas é não saber quem é que vai ficar responsável pela alimentação. Eles chegaram a ter uma equipe, chamaram as universidades para apoiar, mas o negócio é complicado (Entrevistada C1, pesquisadora, agosto de 2022).

A passagem do PAE para o MEN também estava relacionada ao processo de descentralização (parcial), de execução dos recursos do ministério. O PAE se beneficiaria desta nova dinâmica, conforme afirma o Entrevistado F11:

O ICBF era, até alguns anos, o responsável pelo PAE, logo se decidiu que passaria ao MEN, porque estava começando a crescer muito, ter outras complexidades, e em um processo de descentralização do MEN, no qual o MEN certifica as entidades para que os maiores municípios e as cidades administrem os recursos públicos para a educação, mas os menores municípios, com menores capacidades institucionais ainda é centralizado pelo MEN. Nesse processo de aprofundar essa descentralização, também passaram o PAE para o MEN para que a implementação nesses municípios maiores, com maior capacidade institucional, pudesse ser feita por eles. Estas são as razões desta transferência (Entrevistado F11, funcionário da FAO Colômbia, agosto de 2022).

O processo de descentralização, que teve início em 2015, foi apenas parcial, restrito às Entidades Territoriais Certificadas (ETCs), ou, seja, majoritariamente aos grandes centros urbanos, como informado no relato do Entrevistado F11. Casos de corrupção e a desconfiança em relação à alocação correta dos recursos foram as principais dificuldades de descentralização, como foi apontado na subseção das dimensões simbólicas.

### **6.3.3 Desdobramentos da transferência do PNAE pela FAO na Colômbia**

Nesta subseção, com base na teoria de transferência de políticas públicas de Dolowitz e Marsh (2000), busca-se compreender em que medida o conteúdo do PNAE foi efetivamente transferido e incorporado no contexto colombiano. Aqui busca-se avaliar o grau de transferência do PNAE e identificar seus desdobramentos na política de alimentação escolar

da Colômbia, identificando avanços, desafios e oportunidades apresentados ao longo desse processo.

Em 2015, um ano após a implementação dos projetos em Nariño e na Antioquia, a Resolução 16.432 foi promulgada, estabelecendo a obrigatoriedade de destinar um mínimo de 20% do valor do PAE para compras locais (Colombia, 2015). O objetivo dessa resolução era impulsionar o desenvolvimento rural e territorial, no entanto, a interpretação do termo "compras locais" mostrou-se aberta e variada, permitindo diferentes entendimentos, incluindo tanto compras diretamente de produtores locais, quanto de estabelecimentos comerciais presentes na região.

Os interlocutores desta tese destacaram que certos obstáculos institucionais que dificultavam a transferência da política foram superados por meio da Resolução nº. 464, a qual introduziu um conceito para a ACFC e abriu caminho para o desenvolvimento de instrumentos e ferramentas destinados às políticas públicas voltadas para essa categoria. A partir da Resolução, foi promulgada a Lei nº 2.046 em 2020, estabelecendo mecanismos para promover a participação de pequenos produtores locais e da ACFC. Desse modo, garantindo que pelo menos 30% dos mercados de compras públicas de alimentos sejam destinados a eles (Colombia, 2017; 2020). De acordo com o relato do Entrevistado F11:

Depois dos pilotos em Nariño e em Antioquia, com a cooperação brasileira, nós vimos crescer um dinamismo, um grupo de atores começou a trabalhar com o tema, pensar em um projeto de lei, e aí a FAO também esteve acompanhando o projeto de lei. Agora, desde 2020, a FAO vem acompanhando a implementação das compras públicas da agricultura familiar, apoiando o Ministério de Agricultura, principalmente a Agência de Desenvolvimento Rural, e também apoiando alguns territórios (Entrevistado F11, funcionário da FAO Colômbia, agosto de 2022).

A Lei é um importante instrumento para a valorização da ACFC e representa uma poderosa ferramenta para transformar mais profundamente a alimentação escolar. Além da obrigatoriedade de – ao menos – 30% de compras públicas de alimentos serem feitas da categoria, ela prevê a necessidade de assistência técnica nas propriedades rurais e a criação de um sistema público de informações para conectar Estado e agricultores e camponeses, além da adaptação dos cardápios dos órgãos públicos à produção agropecuária disponível localmente (Colombia, 2020).

A partir destes avanços, a Entrevistada F8 destaca a importância da existência de um órgão, com gestão e coordenação próprias, para implementar a política, como ocorre com o FNDE no Brasil. Ela também aponta que, até recentemente, era clara a dificuldade dos órgãos

colombianos para operar o PAE, o que também refletia em uma aversão a essa responsabilidade:

A Colômbia avançou muito na última década. Um problema sério com eles, Fernanda, é que, por exemplo, no Brasil existe o MEC, com uma infinidade de atividades, tem ensino fundamental, médio, superior, pós-graduação, tem SISU, tem ENEM, tem FIES, tem residência médica, tem de tudo, mas ele não opera a alimentação escolar, quem opera a alimentação escolar é um órgão específico, o FNDE, que tem uma diretoria, que tem uma coordenação específica para o PNAE. Na Colômbia não, era tudo meio jogado dentro do MEN, então o PAE ficava ali em um burquinho, não tinha nem visibilidade. [...] Na Colômbia, antes de 2020 o PAE ia para o ICBF, ia para MEN, ninguém queria operar, ninguém. Até porque uma política de alimentação escolar é complexa, é trabalhosa, e com compras públicas então, ela vira um monstro (Entrevistada F8, funcionária FAO América Latina e Caribe, novembro de 2022).

A Entrevistada ainda acrescenta uma mudança recente no PAE: “Você tem na Colômbia, hoje a UApA, que é a *Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender*, desde 2020, muito recente, com o nosso apoio [FAO], inclusive, ela foi criada para fazer a gestão nacional do programa” (Entrevistada F8). A UApA estava prevista no plano de desenvolvimento do governo de Juan Manuel Santos, que teve vigência de 2019 a 2022, e entrou em funcionamento em fevereiro de 2020, por meio do Decreto nº 218 (Colômbia, 2020). A criação da Unidade também é uma resposta às preocupações em relação à corrupção e à fiscalização, conforme informa o Entrevistado F11:

Uma das razões pelas quais se criou esta unidade de alimentação escolar é para ter mais vigilância, mais um músculo institucional que pode vigiar a alimentação escolar. Se está descentralizado, uma Unidade específica para a alimentação escolar pode estar mais em cima dos contratos, do tema financeiro, da transparência, dos cardápios, para saber se são efetivamente balanceados. O controle também foi uma das razões pelas quais se criou a unidade. Então faz dois anos, seria muito precipitado dizer se está indo bem ou não, pois uma unidade que começou a trabalhar do zero, só a partir de agora que pode começar a fazer as coisas, precisou estruturar todos os processos, o pessoal (Entrevistado F11, funcionário da FAO Colômbia, agosto de 2022).

Mais recentemente, com a aprovação da Lei nº. 2.167, em dezembro de 2021 (Colômbia, 2021), o PAE passou a ser uma política permanente de Estado, o que, nas palavras de Juan Carlos Martínéz, diretor da UApA, significa que:

É um programa que não pode ter em nenhum momento redução de recursos, nem nacionais, nem territoriais, e que, portanto, não é necessário esperar as diretrizes de cada gestão, podendo, portanto, permitir fazer um planejamento a médio e longo prazo. Ainda traz diretrizes sobre participação comunitária, sobre qualidade e inocuidade, sobre eficiência administrativa e financeira e sobretudo com mais capacidade de adequar-se a cada território, tendo em vista a nossa enorme

diversidade territorial e diversidade étnica, fazendo com que o programa seja mais influenciado por estas entidades (Juan Carlos Martinez, vídeo institucional de prestação de contas da UApA<sup>68</sup>, 16 de junho de 2022).

A continuidade dos trabalhos e dos projetos implementados por meio da Cooperação Brasil-FAO, assim como o acompanhamento permanente de técnicos do organismo internacional, resultam em transformações constantes do PAE. O diálogo, o compartilhamento de experiências e a participação dos atores brasileiros influenciaram a criação de leis e de políticas públicas que formam um cenário favorável para a construção de um programa de HGSF.

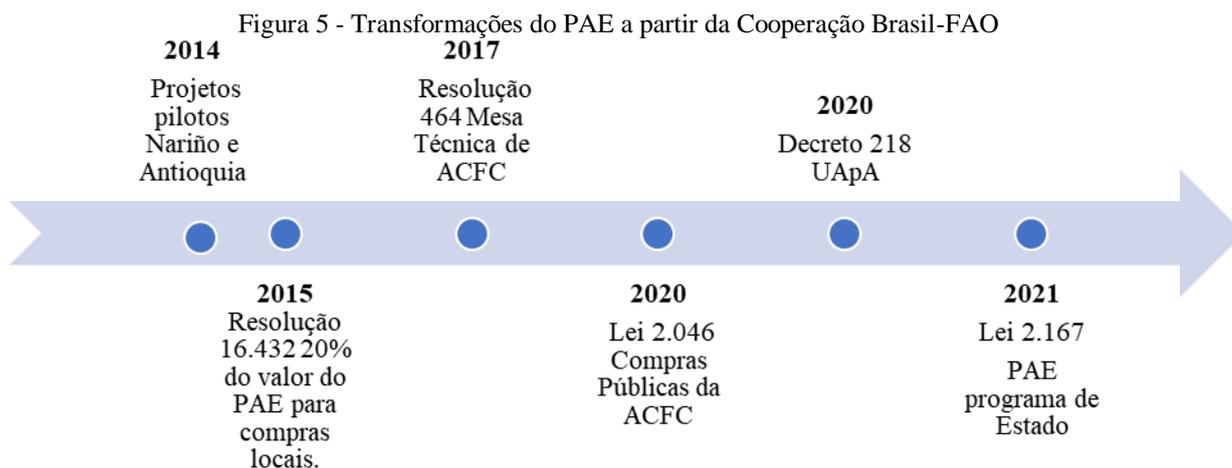
Cabe ressaltar que, embora a contribuição da cooperação brasileira seja fundamental para as mudanças recentes no PAE, esse reconhecimento é mencionado apenas pelos funcionários da FAO, sejam eles brasileiros ou não. Os funcionários do governo colombiano revelam uma clara resistência em reconhecer o Brasil como um possível modelo de boa política pública, como fica evidente na fala do Entrevistado GC1, quando questionado sobre o processo de cooperação:

Sim, o Brasil também tem uma política de compras públicas, já ouvimos falar. Mas a nossa é bem diferente, nós compramos 30% da ACFC, mais que no Brasil. Aqui nós adotamos um sistema de mesa de compras públicas, que foi implementado pela FAO, para que as cooperativas possam ofertar sua produção (Entrevistado GC1, funcionário do MADR/Colômbia, junho de 2022).

Não fica claro se essa resistência está relacionada apenas à falta de conhecimento ou se reflete um sentimento quanto à origem da política “inspiradora”. Mas, ao olharmos as mudanças na política ao longo do tempo, percebe-se que elas ocorrem a partir da influência brasileira no país. Abaixo encontra-se uma linha do tempo que ilustra as transformações e a evolução do tema do PAE nas estruturas institucionais da Colômbia:

---

<sup>68</sup> Disponível em: <https://educacionrinducuentas.mineducacion.gov.co/entidades-adscritas-y-vinculadas/unidad-especial-de-alimentacion-escolar/>.



Fonte: elaboração própria (2023).

As mudanças recentes nas instituições relativas à alimentação escolar e à ACFC foram consequências de um esforço político que teve início com a assinatura do Acordo de Paz, que tinha como uma das prioridades o desenvolvimento rural e territorial. As políticas e as instituições criadas neste período ainda necessitam da assistência da FAO para garantir a construção de instrumentos e ferramentas que possibilitem que sejam implementadas. Conforme a perspectiva de Dolowitz e Marsh (2000), as condições institucionais desempenham um papel crucial na transmissão de ideias e conhecimentos. Nesse sentido, ao longo deste período, observa-se que a recente transformação das instituições colombianas tem facilitado a absorção do conhecimento compartilhado pela FAO.

Conclui-se que as transformações recentes no PAE foram influenciadas pela experiência brasileira com o PNAE. Para além dos esforços brasileiros e da própria FAO para difundir ideias e conhecimentos sobre o programa brasileiro, existe uma vontade clara das autoridades colombianas em transformar o PAE em programa de HGSAF, com a inclusão de compras da ACFC, como forma de garantia do Acordo de Paz. Assim pode-se afirmar, a partir da abordagem de análise de Dolowitz e Marsh (2000) que a transferência é voluntária (*Lesson-Drawing*).

Aspectos como a existência de um órgão responsável pela gestão do programa de alimentação escolar, a participação da ACFC, as diretrizes nutricionais e a ampliação do público-alvo, com a intenção de ser no futuro uma política universal, são princípios inspirados na política brasileira. No entanto, o programa colombiano apresenta particularidades, como a presença de operadores que intermediam as compras de alimentos e a existência da Mesa Técnica de ACFC. Essas adaptações indicam o que Dolowitz e Marsh (2000) denominam de emulação, ou seja, não se trata de uma mera cópia do PNAE, mas reconhece-se que a

experiência brasileira oferece ferramentas para o ajuste ou a criação de uma legislação específica para a Colômbia.

#### 6.4 TRANSFERÊNCIA DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR PELO PMA: POLÍTICA EMERGENCIAL OU OPERADOR DO PAE?

O PMA começou suas ações na Colômbia em 1969 e, assim como em outros países latino-americanos, além de projetos emergenciais, apoia o governo na implementação do PAE até os dias de hoje. Atualmente a agência multilateral opera com um escritório nacional em Bogotá e oito escritórios locais, localizados nos departamentos de Arauca, Caquetá, Chocó, Córdoba, La Guajira, Nariño, Norte de Santander e Valle del Cauca. Suas operações são, majoritariamente, para atendimento de migrantes (venezuelanos e colombianos que retornam ao país), atenção às vítimas do conflito armado e alimentação escolar (departamentos Atlântico e La Guajira) (WFP, 2021).

Segundo o relatório do WFP (2016) em relação à alimentação escolar, a atuação da organização na Colômbia tem duas linhas de trabalho: a primeira é garantir a alimentação de estudantes em escolas de tempo integral nas regiões mais atingidas pelo conflito armado e em departamentos em situação mais crítica de insegurança alimentar e pobreza; a segunda diz respeito à assistência técnica na construção de uma política de HGSF, a partir do fortalecimento das instituições colombianas (WFP, 2016).

A cooperação entre Brasil, PMA e Colômbia para alimentação escolar teve início em 2009 e previa assistência técnica com o objetivo de melhorar a relação custo-efetividade do programa e incorporar uma perspectiva intersetorial (WFP, 2016). A partir desta cooperação tiveram início os projetos-pilotos em Nariño e Antioquia, visando conectar a produção local da ACFC com os mercados institucionais, em especial do PAE (WFP, 2017).

South-South and Triangular Cooperation is exemplified in the partnership between the governments of Brazil and Colombia, FAO, and WFP to develop a project for increasing the competitiveness and market access of Colombian smallholder farmers. The main goal is to provide support for smallholder associations to be able to produce sufficient amounts of quality food to be purchased by institutional programmes (WFP, 2017, p. 71).

Desde 2019, o Centro de Excelência contra a Fome do PMA, a ABC e o Ministério da Saúde brasileiro desenvolvem um projeto em cooperação com Colômbia e Peru para o enfrentamento da múltipla carga da má nutrição em escolares, cujo nome é Nutrir o Futuro. O

projeto tem como objetivos trocar conhecimentos sobre combate ao sobrepeso e à obesidade infantil, fortalecer instituições públicas de nutrição e saúde e buscar complementaridades entre as iniciativas dos três países envolvidos (WFP, 2021).

Com esta grande variedade de projetos e de funções do PMA na Colômbia, a atuação da agência não é um processo uniforme. A organização atua com diferentes instâncias de governo (nacional, departamental ou municipal), além de trabalhar com uma série de órgãos públicos, outras agências multilaterais e ONGs. Tendo em vista esta complexidade, a análise da atuação da agência se dá a partir de um olhar sobre o departamento de La Guajira, que conta com uma variedade significativa de ações do PMA, com destaque para a alimentação escolar<sup>69</sup>, como citado pela própria agência em seu relatório anual:

WFP prioritised La Guajira department for its nutrition support activities as well as for the provision of school feeding due to its complex humanitarian context and needs, which disproportionately affect indigenous populations (4.4 percent of the total population). The region, besides being remote, is affected by prolonged droughts which further intensify food scarcity and difficult access to safe drinking water; it is also one of the departments with the highest prevalence of children deaths due to malnutrition and it has one of the highest structural poverty rates in the country (WFP, 2020, p. 13).

As ações implementadas em La Guajira, em especial a operacionalização do PAE, impulsionaram projetos-piloto da agência em outros departamentos. A atuação do PMA na alimentação escolar nesta localidade segue até os dias atuais, mas depende de valores oriundos de doações (WFP, 2019; 2023).

#### **6.4.1 Os atores na transferência da alimentação escolar na Colômbia e as suas motivações**

O trabalho do PMA na Colômbia está dividido em dois enfoques distintos: assistência humanitária e promoção do desenvolvimento. O primeiro tem como foco populações deslocadas, minorias étnicas, estudantes e migrantes em situação de insegurança alimentar. O segundo tem como objetivo o fortalecimento do PAE, o empoderamento da ACFC, a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas e o incentivo a uma alimentação saudável (WFP, 2023). A variedade de projetos implementados na Colômbia é reflexo da variedade de atuações do próprio PMA, conforme relata a Entrevistada P3:

---

<sup>69</sup> A escolha do departamento de La Guajira teve início com as entrevistas conduzidas entre 2020 e 2022, nas quais La Guajira era sempre apontada como um local de forte ação do PMA.

Tem países que o PMA é um braço do governo, porque o governo não tem, ao menos naquele momento, habilidade para administrar ou desenvolver uma política de alimentação escolar, nesse caso, se não tiver alguém do PMA, a política não funciona. Tem outros casos em que o PMA é remunerado, ele recebe recursos do governo para operacionalizar, quase uma terceirização, uma relação que chamamos “ganha-ganha”. Tem países que a gente dá só assistência para implementação e depois rola a autonomia do programa. Tem as ações emergenciais, que são a maioria. E ainda tem os projetos que são implementados pelo Centro de Excelência. Bastante, né? E se eu te falar que na Colômbia tem tudo isso? Não necessariamente ao mesmo tempo, mas tem tudo isso. É muito difícil te dizer “agora o PMA tá trabalhando com isso na Colômbia”, porque são várias frentes (Entrevistada P3, funcionária do Centro de Excelência contra a Fome do PMA, março de 2023).

Para além de uma atuação variada, hoje o PMA também possui duas origens distintas para seus projetos na Colômbia. Uma parte das ações do organismo é implementada pelo escritório nacional em parceria com o regional, no Panamá, e com a sede, em Roma. Apenas um programa, o Nutrir o Futuro, é implementado em cooperação com o Centro de Excelência contra a Fome. A razão da diferença entre as atuações foi ilustrada pela Entrevistada P4:

O Centro de Excelência não se enquadra no trabalho tradicional do WFP. Uma das grandes diferenças é o financiamento. O Centro é financiado pelo Brasil, é uma parceria do Brasil com o WFP. Apesar de sermos uma Organização Internacional e o escritório ser independente, o financiador dos projetos do Centro é o Brasil, e ele influencia no escopo do trabalho, então o Centro nunca atua em emergências ou catástrofes, nem poderia (Entrevistada P4, funcionária do PMA Colômbia, janeiro de 2023).

Em relação à cooperação brasileira com o PMA, em parceria com ICBF, em 2009 foi implementado um primeiro projeto, que tinha como objetivo melhorar a relação custo-benefício do programa a partir de uma perspectiva intersetorial. Esse trabalho se deu em duas fases: a revisão de diferentes experiências internacionais e sistematização da implementação do PAE; e a formulação de possíveis alterações, assim como propostas para monitoramento e avaliação do programa (WFP, 2017).

Tendo em vista a atuação do ICBF e as semelhanças entre o seu trabalho e o do PMA, é possível compreender por que o Instituto é o principal ator na implementação dos projetos da agência. O instituto colombiano atua junto com a agência nas regiões mais atingidas pelo conflito armado e, mais recentemente, nas fronteiras, em função do aumento de migrantes e de colombianos que retornam ao país após a assinatura do Acordo de Paz – como é o caso do departamento La Guajira (WFP, 2017).

Located in the Caribbean part of Colombia and the historic home of the Wayúu people, this department exhibits the highest rates of malnutrition in the country. The

high rates of malnutrition are a result of numerous political, social and environmental factors that have affected the population, combined with recurring crises and the lack of long-term interventions (WFP, 2017, p. 66).

La Guajira está localizada no nordeste da Colômbia, entre o Mar do Caribe e a fronteira com a Venezuela, sendo, por isso, um dos departamentos mais atingidos pelo aumento das migrações venezuelanas. Também faz parte do território do povo Wayúu, que vive na península localizada na fronteira da Colômbia com a Venezuela<sup>70</sup>. Neste contexto, significa que a população indígena, antes afetada pelo conflito armado, agora vive em situação de insegurança alimentar e extrema pobreza e sente as consequências da onda migratória (Duarte Gómez *et al.*, 2011).

Em 2016, o PMA assinou um acordo com o MEN definindo linhas de ação para fortalecer a eficiência, a eficácia e a sustentabilidade do PAE, a partir da análise de custos do modelo operacional do programa. O acordo previa a implementação de projetos-piloto de alimentação escolar com compras locais, a fim de definir uma política pública de alimentação escolar que estivesse em sintonia com as recomendações internacionais (WFP, 2018). O modelo proposto pelo organismo era fortemente inspirado na experiência brasileira.

Como apontado nas entrevistas, um dos obstáculos para o crescimento do PAE é a disseminação de casos amplamente noticiados de corrupção após a transição do PAE para o MEN. Dentre estes casos, o que teve maior repercussão na mídia ocorreu em La Guajira, entre 2014 e 2015. O governador do departamento foi acusado de ter sido beneficiado por contratos irregulares com a operadora do programa no departamento, *Nutriendo Escolares* (Salcedo-Albarán; Garay-Salamanca, 2021).

As consequências desse evento foram graves e ampliaram os holofotes sobre o PAE e sobre o departamento, dentre elas, a morte de 45 crianças indígenas da etnia Wayúu por desnutrição crônica (Salcedo-Albarán; Garay-Salamanca, 2021). A solução encontrada pelo governo colombiano foi a contratação do PMA como operador do programa no departamento, apoiado pela organização não-governamental sem fins lucrativos Fundalianza, em julho de 2017 (WFP, 2018).

Taking into consideration WFP's experience in the design and implementation of school meal programmes in Colombia and other parts of the world, the Ministry of Education requested WFP's technical support to implement a school feeding programme in La Guajira from July 2017 onward, as well as to propose a new design for this programme, adapted to the different local contexts present in the department. As part of the preparation phase, WFP carried out an assessment of the

---

<sup>70</sup> Entre La Guajira, na Colômbia, e Zulia, na Venezuela.

infrastructure, equipment and water and sanitation conditions of all targeted schools (WFP, 2018, p. 20).

As demais ações promovidas pelo PMA em La Guajira foram impulsionadas pela operacionalização do PAE. Projetos envolvendo a ressocialização de ex-membros das FARC, a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas e a garantia de SAN a migrantes e populações indígenas passaram a ser implementados tendo o PAE como referência (WFP, 2019).

In the framework of the implementation of the peace agreement, former Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) members moved to “transition zones,” set for disarmament, demobilization and reincorporation purposes. WFP has supported two agricultural cooperatives in the transition zones of Pondores and Tierra Grata, which now provide WFP’s School Meals Programme in La Guajira with tubers, fruits, vegetables and eggs (WFP, 2019, p. 13).

In terms of capacity strengthening, WFP contributed to the improvement of the national school feeding programme in La Guajira. WFP reached marginalized areas with high levels of food insecurity and environmental degradation and exposed to climate change and contributed to building resilience and adaptive capacities to climate change (WFP, 2019, p. 8).

While Venezuelan school-aged children continued to arrive in Colombia, reduced funding hindered WFP’s ability to provide meals to all planned children. With 52 percent of requirements funded -16 percent less than in 2021- WFP reached 47,385 migrant children with school meals in La Guajira, Magdalena, Atlántico, Cesar and Norte de Santander departments (WFP, 2023, p. 22).

O PMA no departamento tem como uma de suas principais prioridades o atendimento ao povo Wayúu. É dada atenção especial à alimentação escolar das crianças indígenas devido a sua maior vulnerabilidade em La Guajira. Além das refeições do PAE, as crianças e adolescentes ainda recebem uma refeição extra, aprovada pelos pais, e, em casos extremos, suplemento alimentar (WFP, 2020).

Estas ações específicas para a população Wayúu são realizadas em parceria com o ICBF através do programa de atenção à infância *De Cero a Siempre*, que identifica as comunidades em situação de insegurança alimentar e desnutrição crônica. Essas ações foram financiadas pela empresa Mastercard e por bancos parceiros entre os anos 2017 e 2019 (WFP, 2018; 2019; 2020).

Mastercard Colombia and its partner banks Bancolombia and Davivienda joined forces on the Mastercard Priceless Causes Donation platform in a fundraising campaign to support WFP programmes in the department of La Guajira benefitting indigenous Wayuu communities with grave malnutrition and micronutrient deficiencies. This partnership delivered shared value for Mastercard and its partner banks by encouraging the adoption of contactless payment technologies by their cardholders, using as an incentive the donations to WFP Colombia in support of children in La Guajira. In this partnership in coordination with ICBF (Programme

from Zero to Forever), WFP assisted children from 84 Wayuu communities in the municipalities of Riohacha and Manaure with food and nutritional follow-up. The targeted children were at high risk of malnutrition, living in the most vulnerable communities of Alta Guajira. Their parents received training on healthy eating habits and adequate infant and young child feeding and hygiene practices (WFP, 2019, p. 12).

Para as suas operações em La Guajira, o PMA mantém parceria com o Departamento de Prosperidade Social (DPS), do Ministério de Saúde e de Proteção Social (MSPS), e com o ICBF. Dessa maneira, promove treinamento dos funcionários do governo colombiano e complementa financeiramente as ações promovidas pelos dois órgãos. Além do governo nacional, o organismo também opera em cooperação com instituições regionais e locais.

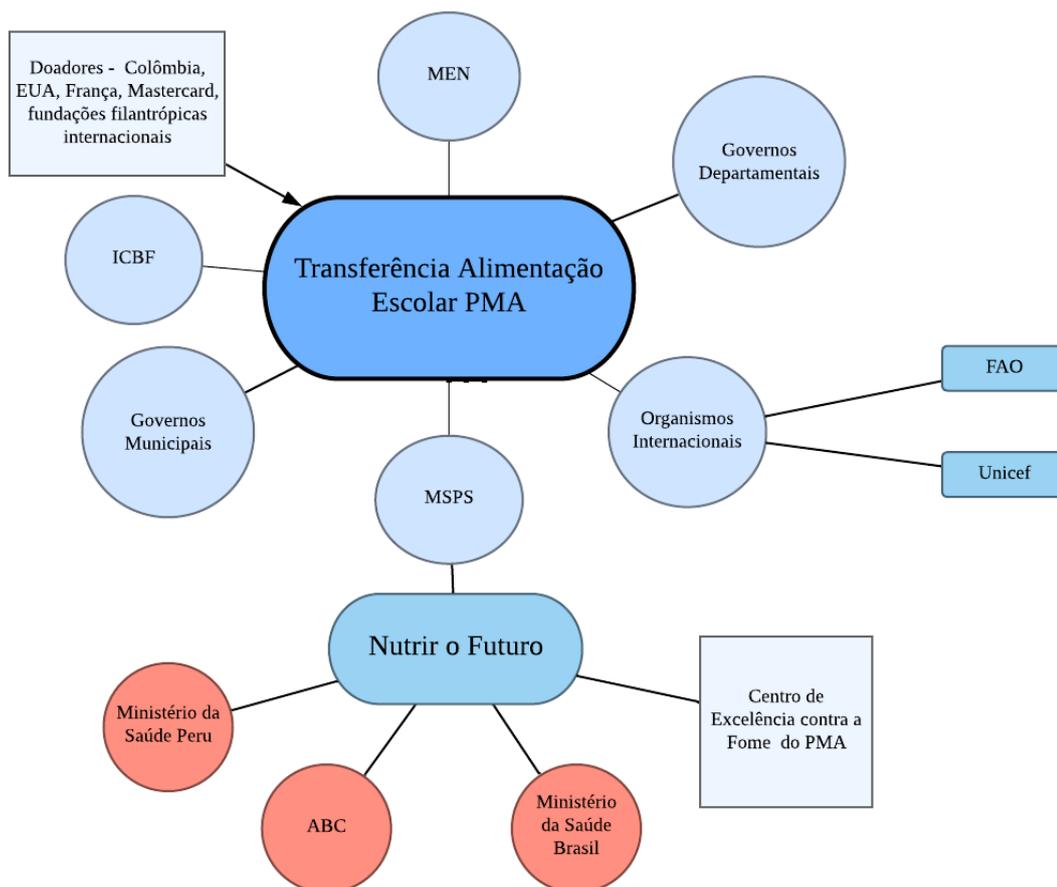
Além do governo colombiano, o PMA também conta com a parceria de outras agências internacionais, como a FAO e o Unicef. Entre 2016 e 2017, as três organizações implementaram um projeto para promover SAN, aumentar a resiliência e fortalecer comunidades rurais atingidas pela seca causada pelo efeito El Niño (WFP, 2018).

Mais recentemente, desde 2019, o Centro de Excelência do PMA coordena o Programa Nutrir o Futuro, uma parceria entre o Ministério da Saúde brasileiro, a ABC, o Ministério da Saúde peruano e o MSPS colombiano. O programa tem como foco a prevenção e o cuidado à obesidade infantil e à múltipla carga da má nutrição. Ademais, busca promover trocas entre os países para construção de campanhas e políticas públicas que abordem o tema (WFP, 2021b).

Os projetos e as ações do PMA são fortemente dependentes de doações. Em 2022 o governo colombiano foi o maior doador de recursos para a implementação destas ações no país. Também contribuíram os governos estadunidense, canadense, francês, coreano e suíço, além de parceiros privados, como a Mastercard, fundações filantrópicas e outros organismos e fundos multilaterais (WFP, 2023).

A síntese de atores envolvidos na transferência está ilustrada na Figura abaixo:

Figura 6 - Síntese de atores envolvidos na Transferência PMA



Fonte: elaboração própria (2023).

Destaca-se aqui a ausência da cooperação brasileira na implementação da política de alimentação escolar através do PMA e a atuação forte do governo colombiano no processo. Ainda assim, o modelo da política implementado pela agência tem como uma de suas inspirações o modelo brasileiro, como explorado na próxima seção.

#### 6.4.2 Constrangimentos da transferência do PNAE pelo PMA na Colômbia

Nesta seção discutiremos os desdobramentos da transferência da política de alimentação escolar brasileira, o PNAE, a partir da análise dos constrangimentos que podem facilitar ou dificultar o processo, como feito na subseção 6.3.2 em relação à FAO (DOLOWITZ; MARSH, 1996; 2000). A presente subseção apresenta duas partes, a primeira aborda a dimensão cognitiva, identificada por meio de entrevistas realizadas, e a segunda

concentra-se na análise das transformações e impactos das instituições colombianas no processo de transferência.

#### 6.4.2.1 Dimensão Simbólica: ideias e valores

Assim como na transferência realizada pela FAO, a implementação de projetos do PMA e seus desdobramentos estão fortemente relacionados ao contexto histórico do país. A escolha de olhar mais profundamente o departamento de La Guajira busca incluir na análise as complexidades e os eventos que influenciam a política de alimentação escolar e a relação do governo colombiano com a organização internacional.

A implementação do PAE em La Guajira também reflete a trajetória operacional do PMA, que atua principalmente em projetos de ajuda humanitária. A atuação da agência na região se dá em função da situação de vulnerabilidade social na qual a população local vive. Esta situação é agravada pelas condições climáticas extremas, pelo crescimento da migração, pelo isolamento geográfico e institucional do centro do país e pelos resquícios da violência do conflito armado.

The peripheries are often characterized as zones of absence—referring to the absence of the state, its institutions, and the range of goods and services available in the more developed areas. The populations of the peripheries are geographically and institutionally disconnected from the centre; instead, informal and criminal businesses are the principal means of subsistence (Delgado, 2020, p. 6).

A Entrevistada C2 explica as causas e as consequências do isolamento da chamada “periferia”, regiões afastadas dos grandes centros urbanos, normalmente comunidades rurais deslocadas pelo conflito. Para a interlocutora, esses departamentos são marcados pela ausência do Estado, dos serviços públicos e de instituições:

Você percebe que tem uma desigualdade enorme entre as regiões, isso é herança do colonialismo, está presente em toda a nossa América Latina, inclusive no Brasil, né? Mas na Colômbia tem o que vocês chamam de “cerejinha do bolo”, aquilo que amplia a tragédia, que é o conflito armado. O conflito desloca as pessoas não só porque é violento e as pessoas ficam com medo, o conflito expulsa as pessoas! Elas são obrigadas a largar suas terras ou aderir ao conflito, fazer parte. Os mais atingidos são os indígenas, que foram sendo empurrados para as áreas de fronteira, e nessas áreas o Estado não chega, só chega o exército. É quase como se vivessem isolados, mas isolados e vigiados. A pobreza é terrível, a violência também, quem é que ajuda esse povo? Bem, você sabe quem (Entrevistada C2, pesquisadora, setembro de 2021).

A Entrevistada C2 dá continuidade ao seu raciocínio para demonstrar como se construíram as relações em La Guajira e como elas impactam a atuação do PMA em relação à alimentação escolar:

Ainda bem que o seu campo está sendo virtual, porque você ficaria super frustrada, acho que ninguém te levaria lá, porque é região de fronteira, eles achariam perigoso te levar. É um dos departamentos com maior proporção de indígenas na população e, o mais chocante, tem uma das maiores taxas de mortalidade infantil do mundo, e eu tô falando de morte de criança indígena. E Guajira tem muita história de corrupção, inclusive com o PAE, e ali nem os políticos se engajam com nada. O PMA, a Unicef, essas agências de ajuda humanitária estão lá sempre, o que eu não sei dizer é se o trabalho deles faz com que as instituições não se fortaleçam, ou se a ausência de instituições públicas faz com que o trabalho deles seja indispensável (Entrevistada C2, pesquisadora, setembro de 2021).

Tendo em vista seu contexto histórico e político, La Guajira tornou-se um cenário de atuação emergencial do PMA, no qual as ações ocorrem de acordo com as demandas que surgem, conforme explica a Entrevistada P5:

Na Guajira a gente não trabalha muito com o projeto encaixotado, depende das demandas, não são projetos-pilotos ou coleta de dados, a gente faz a implementação direta, claro que quem implementa é o governo, mas o WFP trabalha muito próximo do governo para fazer essa transição, às vezes o programa é financiado e implementado pelo WFP, às vezes é financiado pelo governo e operacionalizado pelo WFP. A gente faz um atendimento meio personalizado para cada momento, às vezes a gente consegue trabalhar com alimentação escolar, às vezes a gente trabalha com alimentação escolar emergencial (Entrevistada P5, funcionária do PMA Colômbia, março de 2023).

A Entrevistada P5 argumenta que a relação da população local com as instituições públicas é permeada por descrédito e medo, indo ao encontro da fala da Entrevistada C2. Ela cita que este sentimento, embora justificado, resulta em desprezo pelas instituições e ações promovidas pelo Estado:

A gente atende as comunidades Wayúu, os venezuelanos, alguns ex-combatentes. Ninguém confia em ninguém, mas todo mundo desconfia do governo. Isso todos têm em comum, acham que o governo faz promessas, mas não cumpre. O ICBF estava dando um suplemento alimentar para as crianças indígenas pequenas, era um tratamento para desnutrição crônica, e parou sem avisar, sem dizer os motivos. E é uma pena, porque eu acho que a população está disposta a contribuir, eles são os mais comprometidos em fazer o Acordo de Paz dar certo, mas aí o governo decepciona, como sempre. Acho que isso resume o que eles sentem em relação ao governo: decepção (Entrevistada P5, funcionária do PMA Colômbia, março de 2023).

O desinteresse por parte do setor público em relação a determinadas questões amplia a influência das organizações internacionais nas tomadas de decisões. Além disso, essa falta de

comprometimento por parte das autoridades nacionais acaba por dificultar a consolidação e a implementação das políticas em nível local. Nesse sentido, as organizações ganham espaço e influência na condução dessas questões, assumindo um papel mais proeminente na definição e na execução de medidas e projetos. Essa dinâmica contribui para maior dependência em relação a essas organizações e pode limitar a autonomia e a efetividade das políticas nacionais.

A desconfiança da população em relação ao Estado também é relatada nos relatórios do PMA como um dos obstáculos encontrados pela agência para implementar políticas públicas mais duradouras. As ações do PMA, assim como de outras organizações internacionais, têm como principal direcionamento o apoio ao cumprimento do Acordo de Paz. No entanto, a agência aponta dificuldades em promover a confiança no poder público:

Affected people in Colombia explained in workshops that they strongly preferred humanitarian assistance to be administered by neutral and independent external bodies like WFP and that the closer involvement of government authorities would risk more diversion, favouritism or use of assistance for political aims (WFP, 2023b, p. 71).

A Entrevistada P5 relata que, em algumas ocasiões, a desconfiança também é direcionada para os organismos internacionais que atuam em La Guajira, especialmente quanto à gestão da alimentação escolar. Segundo ela, o grande fluxo de migrantes venezuelanos contribui para o aumento de brigas e disputas:

Nós estamos trabalhando para promover a segurança alimentar na região, garantir que as crianças recebam a alimentação escolar, e no geral apoiar o Acordo de Paz do governo, para que consigam cumprir com os compromissos. Atualmente recebemos muitas crianças venezuelanas que precisam ir à escola e existe um trabalho do PMA para atender essa população que está cruzando a fronteira. O que acontece? Todas as crianças venezuelanas recebem a alimentação que faz parte desse trabalho de atender os migrantes na escola, e os pais colombianos dizem que a gente deixa de dar comida para os filhos deles para dar para os venezuelanos. Só que são duas coisas diferentes, nós atendemos os migrantes e nós operamos o PAE, a comida das crianças venezuelanas não vem do orçamento do PAE, vem do nosso trabalho com migração. Aí nos questionamos, estamos promovendo paz ou mais brigas? (Entrevistada P5, funcionária do PMA Colômbia, em março de 2023).

Quando questionada sobre as compras de alimentos para a operacionalização do PAE, a entrevistada explica como o PMA atua nas suas duas diferentes frentes de trabalho:

Como eu te disse, uma coisa é a alimentação de quem precisa de ajuda humanitária, que é o caso dos venezuelanos, não importa a idade, mas damos preferência para crianças. Essa é uma compra do PMA, e tem uma normativa, de 2019, que determina que preferencialmente 20% do valor seja destinado a produtores locais. O

PAE é outra compra, aí tem um valor que vem do governo mais uma contribuição do PMA e precisa comprar 30% da agricultura camponesa. Só que na Guajira a produção local é escassa e não atende aos critérios mínimos. Agora nós temos outros projetos para o fortalecimento dos pequenos agricultores, e uma pequena parte nós conseguimos comprar deles para o PAE (Entrevistada P5, funcionária do PMA Colômbia, março de 2023).

Os relatos da entrevistada apontam que a transferência simultânea dos dois modelos do PMA (HGSF e emergencial) gera dificuldade de compreensão por parte da população, assim como desafios para a própria agência em relação à implementação efetiva. A coexistência de modelos pode resultar em conflitos, contradições e falta de clareza nas diretrizes e objetivos, levando a uma execução deficiente da política. A hipótese levantada por ela, ao longo da entrevista, é a de que o PMA passou a ser visto como parte do Estado, portanto, como um ator injusto. Evidencia-se aqui a profundidade do ceticismo e da insegurança causados pela atuação dos governos em La Guajira.

Outras divergências também são relatadas pela Entrevistada P5, como brigas e tensões em pontos de distribuição de alimentos quando a quantidade não era suficiente para todos:

Tem momentos que nós não temos como dar comida para todos, estes momentos são horríveis, porque brigam entre eles, brigam conosco, o que acaba piorando uma situação que já estava crítica. Nós sempre dizemos no PMA que gente com fome é gente com raiva, e aqui nós vemos exatamente isso, quando os nossos estoques são suficientes, todos ficam em paz, amigos, inclusive se aproximam. Eu entendo... por isso acho que a nossa missão é tão importante (Entrevistada P5, funcionária do PMA Colômbia, março de 2023).

Analisando a linha de trabalho do PMA que busca promover resiliência e valorizar os meios de vida, acionando o modelo de HGSF da agência, percebe-se um grande potencial de conexão entre as diferentes ações da agência. No entanto, as avaliações do próprio programa apontam que esses projetos não são bem-sucedidos a médio e longo prazo. A dificuldade de implementação impacta a percepção da população em relação ao PMA:

[...] resilience or livelihood programmes related to the peace process initially increased cohesion between different types of groups as participation was mixed and the programmes provided a hope for the future. Over time, however, training was not linked with follow-up projects and participants reported disillusionment (WFP, 2023b, p. 136).

Quanto à execução do modelo emergencial de alimentação escolar, para evitar o aumento das tensões nos municípios atendidos e ampliar as compras de estabelecimentos locais, o PMA expandiu a distribuição de *vouchers* e dinheiro em espécie nas suas ações de ajuda humanitária e na alimentação escolar. Ainda assim, em casos extremos, o organismo

suspende ou adia temporariamente suas atividades, incluindo a alimentação escolar (WFP, 2023c).

Atritos, tensões e consequências sociais do conflito armado mostram-se como os maiores constrangimentos para a implementação do PAE pelo PMA. A característica humanitária da agência gera uma demanda constante, que tem sido crescente nos últimos três anos, seja pela ocorrência de eventos climáticos extremos, como seca ou enchentes, seja pelo crescimento da violência como consequência do descrédito no governo colombiano no cumprimento das premissas do Acordo de Paz. Com o aumento de ações emergenciais, os projetos de desenvolvimento, de construção de capacidades com agricultores e de fortalecimento das instituições do Estado ficam em segundo plano e, muitas vezes, são descontinuados.

#### 6.4.2.2 Dimensão institucional

O trabalho do PMA com a política de alimentação escolar colombiana é dividido entre resposta humanitária a nível local e *advocacy* junto ao MEN e às secretarias departamentais e municipais de educação para transformações institucionais. O trabalho de *advocacy* é feito em parceria com a FAO, o que gera cooperação entre as agências para a implementação de projetos-pilotos] e para a criação de documentos e diretrizes para uso do governo (FAO; WFP, 2019; WFP, 2017).

WFP and FAO joint work brought about key changes in the guidelines and a clearer redefinition of local procurements for school food supply. WFP and FAO presented an annex on the subject which was approved by the Ministry and consolidated into the guidelines after a careful evaluation in 2017 (FAO; WFP, 2019, p. 28).

O trabalho conjunto das agências tinha como objetivo criar uma possibilidade de compras públicas da ACFC para a alimentação escolar, buscando um formato de HGSA para a política. Para tanto, elas dividiam as ações da seguinte forma:

FAO promoted school and community gardens in areas where the WFP implemented school feeding programmes linked to local agriculture. In general, the work on school feeding linked to local agriculture has been focused on the coordination of each agency working area, where the WFP tends to focus more on the link between local agriculture and schools, and FAO works more on productive areas (FAO; WFP, 2019, p. 28).

Os projetos gerenciados em conjunto pelas duas organizações costumam estar localizados nas regiões mais centrais da Colômbia e não acontecem em locais que necessitam ação humanitária. A implementação de alimentação escolar feita exclusivamente pelo PMA está localizada nos departamentos “periféricos” e, conforme já citado, conhecidos por terem sido historicamente negligenciados pelo Estado.

Neste contexto de ausência de instituições sólidas, a agência, que faz a gestão do PAE em colaboração com o MEN, fica sem apoio ou orientações para atuar, portanto, tem que buscar soluções nas próprias diretrizes. As compras públicas da ACFC são apontadas como a maior dificuldade do PMA na execução do PAE nos departamentos periféricos: “*Perhaps the biggest challenge in Colombia is to link transfers to local production. The issues of land tenure and exploitation in areas severely affected by the conflict (where food insecurity indexes are higher) remain unsolved*” (WFP, 2017, p. 38).

O *modus operandi* do PMA é o de organismo multilateral de ajuda humanitária. Uma das razões para o governo colombiano delegar uma parte da alimentação escolar nos departamentos com maior incidência de insegurança alimentar é a garantia de agilidade na entrega, conforme cita o Entrevistado P1: “O WFP passa a ser o único executor da política nacional, porque geralmente é o que acontece, o governo passa pro WFP porque tem mais agilidade, pelo menos nisso aí a gente tem do que se gabar. A gente manda tocar.” (Entrevistado P1). Na busca por soluções rápidas, a agência faz uso das mesmas práticas e dos mesmos recursos utilizados nas operações de emergência.

Os entrevistados relatam que a discussão de HGFS presente em relatórios e documentos oficiais não reflete a prática da agência na Colômbia, pois uma série de obstáculos impedem a compra de alimentos da ACFC, como a quantidade ofertada, os critérios de qualidade utilizados pelo PMA e a organização da compra direta do produtor. As compras da organização são terceirizadas para *traders*, que são atravessadores internacionalmente conhecidos, com grande capacidade de compras e de logística (transporte e armazenamento), conforme apontado pela Entrevistada P6:

Essa inclusão da compra dos *smallholders* locais está relacionada aos ODS, e a nossa política fala sobre rastreabilidade de compras, para até se ter noção do quanto e do que se compra dos *smallholders*. Por que isso é difícil? Porque as compras são muito volumosas, a depender dos países não tem como comprar diretamente dos agricultores, por n questões, primeiro a questão de volume mesmo, segundo a questão de organização, ter acesso aos editais de compras, não conseguir entregar a documentação necessária, não conseguir fazer as entregas nos locais adequados, com o transporte adequado, porque nós precisamos de estoques. Por isso nós compramos de *traders* já estruturados, tipo Walmart, e sabe aquelas compras dos *smallholders*? É responsabilidade do *trader* comprovar que fez as compras dos

agricultores locais. Na prática não funciona (Entrevistada P6, funcionária do Centro de Excelência contra a Fome do PMA, janeiro de 2023).

Segundo o entrevistado P1, alguns funcionários do PMA evitam o debate do HGFSF por saber da dificuldade de implementação e por considerar que o modelo é menos sobre alimentação escolar e mais sobre compras públicas da agricultura familiar: “Eu tentei conversar com alguns colegas, mas eles perceberam que a discussão de *Home Grown* engole a discussão de alimentação escolar, que nesse modelo a alimentação escolar é meio, não é fim, ali que o trabalho começa”. Pode-se concluir que, em algumas situações, como em La Guajira, os atores do PMA acreditam que para implementar um HGFSF seria necessária uma atuação mais ativa junto aos agricultores e isto poderia representar um desvio de função da agência.

A disponibilidade de recursos é outro constrangimento para a implementação do PAE pelo PMA. A organização atua a partir de doações, sejam elas de governos, da iniciativa privada ou do terceiro setor. Além disso, as doações podem ser em dinheiro, em estoques de alimentos ou em outros bens ou serviços, como é o caso de *vouchers* de alimentação. Estes doadores interferem tanto na forma que a alimentação escolar será disponibilizada (podendo ser um voucher, uma refeição quente com produtos in natura ou um suplemento alimentar) como em quanto recurso será alocado para o programa (WFP, 2023b). Isto representa obstáculos para que o organismo transfira uma política do modelo de HGFSF e reforça o estigma da alimentação escolar enquanto uma política assistencialista.

No caso do PAE em La Guajira, o PMA relata que no último ano houve uma redução de doações, portanto, uma redução do número de crianças contempladas. Todos os estudantes refugiados venezuelanos são contemplados com a alimentação escolar, uma vez que os recursos alocados para esse fim são provenientes de doações destinadas a mitigar a insegurança alimentar nas populações de migrantes e refugiados (WFP, 2023).

Thanks to WFP’s cost-effective model and impactful 2021 results, in 2022, WFP continued to be a leading partner of the Ministry of Education, delivering food assistance to Colombian children in La Guajira. Despite 10 percent fewer resources, WFP reached 59,193 children from 295 education institutions with on-site prepared and pre-packaged rations (WFP, 2023, p. 24).

A tabela abaixo demonstra o total de crianças (colombianas e venezuelanas) contempladas com alimentação escolar desde o momento em que o PMA assumiu como operador no departamento:

Tabela 2 - Crianças contempladas pela alimentação escolar por meio do PMA em La Guajira entre 2017 e 2022

<b>Ano</b>	<b>Total de crianças contempladas – PAE</b>
2017	100.000
2018	64.000
2019	68.000
2020	77.000
2021	83.000
2022	59.193

Fonte: WFP (2018; 2019b; 2020; 2021b; 2022; 2023), adaptação própria.

A redução de doações também acarreta a suspensão temporária da execução do programa. Conforme consta no relatório anual de 2022 da organização: “Risks triggered by insufficient funding materialized in August, resulting in a three-week suspension of school feeding activities in La Guajira and one week in Uribia and Maicao” (WFP, 2023, p. 10).

A ausência dos órgãos públicos colombianos em La Guajira e nos demais departamento atendidos pela PMA é um importante constrangimento no processo de transferência realizado pela agência, que toma suas próprias diretrizes como norte para implementar o PAE. A partir da análise das entrevistas e dos relatórios, percebe-se que a implementação do PAE pelo PMA é caracterizada pela ausência de constância e uniformidade, além de ser dependente da disponibilidade de doações de caráter humanitário.

#### **6.4.3 Desdobramentos da transferência do PNAE pelo PMA na Colômbia**

A análise da transferência realizada pelo PMA no departamento de La Guajira evidencia a existência de um descompasso entre as transformações normativas ocorridas em nível nacional e a implementação do PAE em nível local. Esse cenário é agravado pela grande desigualdade existente entre os departamentos, inclusive no que diz respeito à presença e atuação dos órgãos governamentais. Essa disparidade resulta em dificuldades e obstáculos na transferência da política realizada pelo PMA, que se torna o único ator responsável por garantir a sua implementação.

Tendo em conta a negligência do poder público, nos momentos de agravamento da situação em La Guajira, o PMA tende a adotar o modelo de alimentação emergencial em detrimento da transferência de uma política de HGSF. Isso significa que a prioridade é atender às necessidades imediatas de alimentação em momentos de crise, deixando em segundo plano

a implementação de um programa mais sustentável e integrado. Essa abordagem reflete a estratégia do PMA de fornecer assistência rápida e de curto prazo em emergências, mas resulta na interrupção ou abandono da transferência de políticas de longo prazo que visam o desenvolvimento sustentável.

A atuação do PMA na transferência da política de alimentação escolar para o departamento de La Guajira apresenta uma dinâmica complexa. Enquanto o PMA colabora com o governo nacional na construção do PAE seguindo o modelo de HGFSF, sua atuação em nível local se concentra em uma abordagem emergencial de alimentação escolar. Essa dualidade pode enfraquecer a implementação efetiva do PAE no local, dificultando a integração dos atores-chave, como a ACFC, e impedindo a apropriação do programa pela população local. Essa falta de coerência e alinhamento entre as abordagens adotadas pelo PMA pode gerar desafios para o desenvolvimento sustentável e a eficácia do PAE em La Guajira.

Em oposição à transferência realizada pela FAO, as autoridades colombianas recorrem ao PMA para operacionalizar o PAE porque enfrentam dificuldades na implementação do programa em La Guajira, devido ao contexto socioeconômico desafiador do departamento. Considerando a abordagem de Dolowitz e Marsh (2000), a transferência realizada pela agência é uma combinação de aspectos voluntários e coercivos. É voluntária, pois o governo decide acionar o organismo, mas também coerciva, uma vez que se sente sem alternativa para lidar com as dificuldades enfrentadas.

A política de alimentação escolar transferida para o departamento de La Guajira pelo PMA apresenta uma distância significativa em relação ao modelo de HGFSF inspirado no PNAE. No lugar deste modelo, o organismo adota uma abordagem emergencial, recorrendo a discursos comuns em suas atuações, como a necessidade de resposta imediata diante de situações de crise. A adoção desse modelo emergencial pode estar relacionada às preferências de seus doadores e pode influenciar na direção e na implementação do PAE no departamento, gerando desafios na coesão e na efetividade do programa.

Considerando os graus de transferência propostos por Dolowitz e Marsh (2000), pode-se caracterizar a transferência da política de alimentação escolar realizada pelo PMA como uma forma de inspiração. Nesse sentido, observam-se problemas semelhantes em outro país, no caso o Brasil, e busca-se novas ideias e abordagens para a formulação de políticas locais. A dualidade da atuação do PMA revela uma tentativa de transferência de uma política de HGFSF, mas que na implementação acaba por replicar o seu modelo emergencial. Isso sugere uma desconexão entre a intenção de transferir um programa mais alinhado com o PNAE e a

realidade da implementação, que acaba priorizando o enfoque emergencial já estabelecido. Essa situação evidencia a complexidade e os desafios envolvidos na transferência efetiva de políticas.

## 6.5 AS ATUAÇÕES DA FAO E DO PMA E SEUS IMPACTOS NA POLÍTICA PÚBLICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA COLÔMBIA

Este capítulo descreve e analisa como ocorreram os processos de transferência da política de alimentação escolar brasileira por meio da cooperação com a FAO e com o PMA. As duas agências impactam de forma distinta a reformulação da política, atuando de acordo com as traduções analisadas no capítulo 5.

O contexto sociopolítico colombiano em que as ações estudadas estão inseridas sugere um momento com potencial para promover mudanças. Nesse sentido, o Acordo de Paz é o catalisador das experiências de transformação que ocorrem no país na última década. Garantir o sucesso do acordo é apontado pelos atores como o alicerce da formulação dos projetos, que partem dos objetivos que constam no documento referente ao Acordo.

Alguns constrangimentos identificados impactaram as transferências realizadas pelas duas organizações, como o sentimento de desconfiança, que é reflexo de décadas de conflito armado e ausência de atuação do Estado, e as instituições liberais, que tiveram início na Constituição de 1991. Estes constrangimentos possibilitam o trabalho de organismos multilaterais em diferentes áreas e serviços, mas reduzem o potencial de continuidade dos projetos, dada a inabilidade do governo em implementar políticas públicas sem seu auxílio.

A abordagem de Dolowitz e Marsh (2000) foi utilizada para analisar a transferência dos modelos de alimentação escolar propostos pela FAO e pelo PMA para a Colômbia e Moçambique. No caso da transferência realizada pela FAO, observou-se a adoção do modelo de HGSF, com a participação ativa de órgãos governamentais brasileiros, como o FNDE e a ABC, além do governo colombiano. A Mesa Técnica de Agricultura Campesina, Familiar e Comunitária e os escritórios da FAO desempenharam papéis centrais nesse processo. A transferência ocorreu por meio de emulação voluntária, resultando na inclusão da categoria ACFC nas compras públicas de alimentos, na criação da Unidade Administrativa Especial de Alimentação Escolar (UAPE) e na consolidação do Programa de Alimentação Escolar (PAE) como um programa de Estado. No entanto, a desconfiança decorrente do conflito armado e a política econômica liberal, que limita os recursos para a execução de políticas públicas, foram identificadas como os principais constrangimentos.

Observa-se que a atuação centralizada da FAO resulta em ações mais coesas e consistentes, garantindo a continuidade dos trabalhos iniciados nos projetos implementados. Além disso, a FAO desempenha um papel ativo no estímulo aos debates nos órgãos públicos e nas organizações da sociedade civil, promovendo a criação de espaços de participação social no governo.

No departamento de La Guajira, a transferência do modelo de alimentação escolar realizada pelo PMA adotou o modelo emergencial, com baixa participação do governo colombiano e envolvimento significativo de outras organizações internacionais e doadores. A transferência ocorreu por meio de uma inspiração combinada com elementos voluntários e coercitivos, visando fornecer refeições quentes preparadas com alimentos frescos adquiridos localmente. Além dos desafios enfrentados na transferência da FAO, destaca-se a atuação do PMA como uma agência humanitária e executora do PAE no departamento, o que limitou o envolvimento do governo nacional na região.

Retorna-se aqui às perguntas propostas por Dolowitz e Marsh (2000), a fim de comparar como cada organização transferiu à Colômbia o seu modelo de tradução do PNAE:

Quadro 6 - Análise da Transferência do PNAE na Colômbia

	<b>FAO</b>	<b>PMA</b>
<b>Por que transferir uma política pública?</b>	Voluntária – <i>LessonDrawing</i> .	Combinação: <i>Lesson-drawing</i> externalidades, como eventos climáticos drásticos, migrações e consequências do conflito armado.
<b>Quais atores-chave se envolvem na transferência?</b>	Escritório FAO Colômbia; Embaixada brasileira; FAO América Latina e Caribe; FNDE; ICBF; Mesa Técnica de ACFC.	Escritório PMA Colômbia; governos departamentais e municipais; ICBF; MEN; outros organismos multilaterais.
<b>O que está sendo transferido?</b>	Compras públicas da agricultura familiar; Mesa Técnica da ACFC (reconhecimento da categoria política); órgão para gerenciar o PAE (UApA); PAE tornar-se um programa de Estado (com orçamento mínimo pré-determinado).	Refeição quente; alimentos frescos; compras locais
<b>Qual a origem das lições?</b>	Modelo FAO de HGSEF.	Modelo PMA emergencial.
<b>Quais os graus de transferência?</b>	Emulação (não admite a cópia de todos os detalhes da política, mas aceita que um programa estrangeiro possa ter melhores padrões para ajuste ou criação de uma legislação interna).	Inspiração (observa problemas semelhantes em sistemas políticos diversos para estimular novas ideias e pensamentos sobre políticas domésticas).

<b>Quais as restrições e as facilidades para a transferência?</b>	Constrangimentos cognitivos: relações permeadas pela desconfiança; Constrangimentos institucionais: Estado enxuto, necessidade de um operador; falta de recursos humanos e financeiros no MEN.	Constrangimentos cognitivos: relações permeadas pela desconfiança, descrédito no poder público; Constrangimentos institucionais: PMA atua como operador e como agência humanitária, gerando maior ausência do governo nacional em La Guajira.
---	---	--

Fonte: elaboração própria (2023).

Por fim, é perceptível a qualificação do debate sobre ACFC e sobre alimentação escolar no país, assim como o avanço na formulação das políticas públicas e a melhora das suas implementações (entre 2017 e 2022 o número de estudantes beneficiados pelo PAE aumentou 20%, segundo dados do MEN). Esta transformação deve-se ao trabalho realizado pela FAO no país, e, por meio dela, à disseminação da política brasileira. A influência do Brasil ocorre em função do programa de Cooperação Brasil-FAO e, portanto, é destacada pelos funcionários da organização, mas pouco mencionada pelos atores do governo colombiano e pelos agricultores entrevistados.

Além da atuação dos organismos multilaterais, é importante destacar o contexto político atual, com o Acordo de Paz e com a eleição de um novo governo, que sinaliza um cenário favorável para o aperfeiçoamento de políticas públicas. Desta forma, comunicação e o compartilhamento de conhecimento promovidos pela FAO em colaboração com os órgãos públicos colombianos passam a ser reconhecidos e apreciados no âmbito governamental.

## **7 ENTRE A ASSISTÊNCIA INTERNACIONAL E A REALIDADE LOCAL: A TRANSFERÊNCIA DO PNAE PELA FAO E PELO PMA EM MOÇAMBIQUE**

Este capítulo analisa a transferência do PNAE para Moçambique, intermediada pela FAO e pelo PMA, a partir da abordagem de Dolowitz e Marsh (2000). Da mesma forma que no capítulo anterior, a análise é feita a partir de seis perguntas formuladas pelos autores: Quais atores se envolvem na transferência? Por quê? O que está sendo transferido (ideias, valores, instrumentos, instituições)? Qual a origem das lições? Quais os graus de transferência? Quais as restrições e as facilidades para a transferência?

O capítulo segue uma estrutura organizada em quatro seções. A primeira apresenta um contexto histórico de Moçambique e sua relação com organizações internacionais. A segunda examina a transferência realizada pela FAO e é dividida em três subseções: os atores envolvidos e as motivações para a transferência; os desafios e constrangimentos enfrentados durante o processo de transferência; e os desdobramentos da transferência, destacando o que foi efetivamente transferido e o grau de transferência. A terceira seção investiga a transferência realizada pelo PMA, abordando também atores, motivações, constrangimentos e desdobramentos envolvidos nesse processo. Por fim, a última seção tem como objetivo de sistematizar os processos de transferência realizados pelas agências internacionais para a criação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pronae) em Moçambique.

### **7.1 MOÇAMBIQUE, O QUERIDINHO DOS DOADORES INTERNACIONAIS**

Moçambique foi colônia portuguesa e sua independência ocorreu em 1975, após uma guerra iniciada pela Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) em 1964. O conflito pela libertação do país teve três principais motivações: a independência dos países vizinhos, que também abrigaram os primeiros movimentos nacionalistas moçambicanos; a postura de Portugal frente à possibilidade de diálogo com suas colônias<sup>71</sup> que, tendo em vista a dificuldade de resolução pacífica, resultou na luta armada como única alternativa; e a terceira motivação, por fim, foi a presença dos países africanos recém-independentes em espaços multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), que pressionavam Moçambique a desligar-se de Portugal (Isaacman; Isaacman, 1983).

---

<sup>71</sup> Outras colônias como Goa, na Índia, e Angola iniciaram suas lutas por libertação na década de 1960, após a Assembleia Geral da ONU aprovar a Resolução 1514 (XV) sobre a concessão da independência aos povos coloniais, em dezembro de 1960 (Massangaie, 2017).

Embora Portugal contasse com o apoio da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o país não foi capaz de enfrentar as lutas simultâneas em Moçambique, Angola e Guiné-Bissau, sendo necessário mobilizar, além de jovens para a guerra, metade do orçamento nacional (Bellucci, 2007). A Revolução dos Cravos, que pôs fim à ditadura salazarista, se deu em função do descontentamento da população portuguesa, que exigia a retomada dos direitos civis e o fim das guerras coloniais. Então, em 1975 a independência de Moçambique foi proclamada oficialmente. Este processo não foi pacífico, fazendo com que grande parte da população branca portuguesa abandonasse Moçambique, o que impactou significativamente a realidade socioeconômica do país<sup>72</sup> (Cau, 2011).

A Frelimo, antes um movimento pela libertação, passou a ser o partido no poder, e seu dirigente Samora Machel foi o primeiro presidente moçambicano. O novo governo era de inclinação socialista e estabeleceu um regime de partido único e economia planificada, com a nacionalização da saúde, da educação, das terras e de outros serviços, contando com o apoio de outros países socialistas<sup>73</sup>. Mas somente em 1977 a Frelimo define-se como um partido marxista-leninista de vanguarda (Cau, 2011).

Após dois anos da sua independência, em 1977, um novo conflito teve início em Moçambique e estendeu-se por 16 anos. A guerra civil moçambicana teve início após o país declarar solidariedade aos movimentos antirracistas na Rodésia<sup>74</sup> e na África do Sul, que, em represália, fomentaram, com apoio estadunidense, o surgimento de grupos de oposição, com destaque para a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo), formada por antigos colonos portugueses. A principal estratégia da Renamo era o ataque às infraestruturas fundamentais para o funcionamento da economia moçambicana (principalmente estradas de ferro, por onde era escoada a produção do interior para a costa) e aos serviços públicos, em especial escolas e hospitais (Duarte; Figueiredo, 2020; Visentini, 2013; Cau, 2011).

Moçambique registrou um crescimento econômico significativo até 1981, com o aumento das produções industrial e agrícola, mas as retaliações dos países vizinhos por meio do fechamento das fronteiras impactaram negativamente a economia do país. Outro fator que ampliou a crise foi o empobrecimento das famílias camponesas, consequência das tentativas

---

<sup>72</sup> No período colonial em Moçambique foram impostas restrições aos africanos e mestiços para o acesso a cargos na administração pública e em empresas privadas. A maioria dos postos de trabalho era ocupada por imigrantes, o que marginalizou os africanos da estrutura do Estado. Em outras palavras, o colonialismo português em Moçambique enfraqueceu a atividade e influência política da população local (Cau, 2011).

<sup>73</sup> União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Alemanha Oriental, Cuba e China (Massimaculo; Oliveira; Durães, 2019)

<sup>74</sup> A Rodésia, que corresponde hoje ao Zimbábue, não foi reconhecida enquanto Estado independente durante a Guerra Fria, este reconhecimento ocorreu apenas em 1980, já como Zimbábue (Chanaiwa, 2010).

frustradas de modernização das machambas<sup>75</sup> estatais e da dificuldade de acesso aos insumos agrícolas, impactando inclusive a produção para subsistência (Massangaie, 2017).

Em 1980 o país vivenciou uma grande seca, agravando a crise de abastecimento existente. Assim, aumentando a necessidade de importações e reduzindo drasticamente as exportações. Soma-se à crise da balança comercial a ausência de mão-de-obra qualificada e o crescimento dos gastos militares do governo, resultando na necessidade do país tomar empréstimos internacionais (Milhorange, 2018a; Massangaie, 2017).

The 'debt crisis' experienced by much of the developing world in the 1980s, including Brazil, added to Mozambique's economic constraints. The consequences of the war and the exhaustion of political resources, also linked to the crisis of the socialist bloc, contributed to the erosion of the legitimacy of the state (Milhorange, 2018a, p. 119).

Para a tomada de empréstimos em um contexto de enfraquecimento do bloco soviético, Moçambique precisou atender às condições impostas pelos países ocidentais desenvolvidos – embora existisse uma animosidade em relação a estes desde o apoio da OTAN ao governo colonial português na luta contra os movimentos de independência na África, com destaque para a assinatura da Convenção de Lomé<sup>76</sup>. Em 1984, Moçambique recorre às organizações financeiras internacionais (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial), que impõem como condição a criação de um Programa de Reabilitação Econômica, que levou posteriormente ao alinhamento às diretrizes do Consenso de Washington<sup>77</sup> (Milhorange, 2018a; Massangaie, 2017).

Em 1990 a República de Moçambique aprovou uma nova constituição, que introduziu um sistema político democrático multipartidário, desencadeando um processo de negociação pelo fim da guerra civil. Em 1992, após a incorporação das exigências da Renamo na nova constituição, que permitia a sua participação nas eleições como partido político, foi assinado um Acordo Geral de Paz, em Roma, após 16 anos de conflito (Massangaie, 2017).

A partir da assinatura do Acordo de Paz, Moçambique tornou-se uma referência de crescimento econômico sustentável (apresentando um dos maiores índices de crescimento da África) e de manutenção da paz e da democracia (Massangaie, 2017; Masha; Ross, 2014). No

<sup>75</sup> Machambas é o termo utilizado para se referir às terras cultiváveis em Moçambique.

<sup>76</sup> Acordo de cooperação entre os países da Comunidade Europeia e os países da África, Caribe e Pacífico, considerado por alguns estudiosos como sendo um resquício do colonialismo. No total foram assinadas quatro convenções entre 1975 e 1989 (Massangaie, 2017).

<sup>77</sup> Conjunto de medidas proposto em 1989 pelas instituições alocadas em Washington (FMI, Banco Mundial e Departamento do Tesouro dos EUA) para promover o ajuste macroeconômico dos países em desenvolvimento. Entre as medidas propostas estão: redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, privatizações e desregulamentação (Hobsbawm, 1994).

entanto, destaca-se que desde as primeiras eleições multipartidárias, em 1994, a Frelimo se mantém no poder, tendo a Renamo como principal força de oposição. Desde 2014, o ambiente político é marcado por desconfianças e acusações de fraudes eleitorais (Massangaie, 2017).

O crescimento econômico moçambicano nas últimas décadas não reflete em aumento do bem-estar social da população, e a industrialização observada nos anos 2000 não reduziu a pobreza no país, tendo em vista as características dos megaprojetos, intensivos em capital. Sendo assim, 62% da população vive em áreas rurais e a agricultura emprega cerca de 75% dos trabalhadores moçambicanos, majoritariamente para a subsistência, e ainda assim o país é um importador de alimentos (World Bank, 2021; Masha; Ross, 2014; Nijhoff *et al.*, 2014).

Milhorange (2018a) aponta que, a partir das reformas macroeconômicas e da liberalização do comércio internacional, Moçambique passou a ser considerado um dos modelos da aplicação de políticas públicas recomendadas pelas organizações internacionais, reconhecido como “*donor darling*”. Com as reformas institucionais e a flexibilização das leis fiscais, somadas à descoberta de grandes estoques de recursos naturais, como carvão e gás natural, Moçambique vivenciou um crescimento considerável do Investimento Estrangeiro Direto, que está estreitamente vinculado aos megaprojetos de mineração e energia (Xiong, 2014).

Ao contrário das recomendações das agências financeiras, Moçambique manteve a terra sob posse do Estado, com a aprovação do Ato da Terra em 1997, que permite o seu uso a partir de contratos de concessão e de reconhecimento do direito de uso pelas comunidades locais. A concessão da terra para investimentos estrangeiros é justificada pelo retorno em investimentos em infraestrutura, como estradas e escolas, e conseqüentemente pela criação de empregos (Milhorange, 2018a).

Além dos investimentos em infraestrutura, os megaprojetos apresentam uma oportunidade para “exibir” os potenciais de investimento para estrangeiros, mostrando o desenvolvimento do país e aumentando a confiança destes investidores. Bellucci (2007, p. 251-252) aponta que estes projetos não representam aumento de empregos, tendo em vista que são intensivos em capital e, portanto, causam “forte impacto no PIB, algum na balança comercial, menor no balanço de pagamentos e muito pouco no valor agregado em termos de criação de emprego e renda nacional”.

De forma complementar, Castel-Branco (2008) destaca que os megaprojetos pertencem, majoritariamente, a grandes empresas internacionais, que possuem capacidades para arcar com os elevados custos, têm a qualificação e a especialização necessárias e as

condições de competir tanto por fornecedores quanto por consumidores. O autor afirma que esta é uma característica de monopólios e oligopólios e acrescenta que:

Em economias menos desenvolvidas, como a de Moçambique, estas empresas podem exercer considerável poder. Por exemplo, a BHP Billiton, principal acionista da Mozal e das areias minerais de Chibuto, tem um portfólio de investimento em Moçambique superior a 40% do PIB Moçambicano o que lhe dá enormes vantagens na negociação política com as instituições públicas (Castel-Branco, 2008, p. 2-3).

O autor continua pontuando que o governo moçambicano é generoso com incentivos fiscais a tais projetos, além de conferir prioridade para a utilização da terra e dos recursos, em detrimento do seu uso por outros setores e pelas comunidades locais. Além do deslocamento das populações, os megaprojetos também possuem um grande impacto ambiental, contribuindo para acelerar a erosão do solo e contaminação das águas. Por sua posição geográfica, Moçambique já convive com eventos climáticos extremos, como cheias, ciclones, secas e epidemias (Castel-Branco, 2008).

Os investidores brasileiros, especialmente de áreas como agricultura, mineração e construção civil<sup>78</sup>, também atuam em megaprojetos em Moçambique. O país é um dos principais parceiros do Brasil no continente africano, e recebe o maior número de projetos bilaterais e trilaterais, com 24 em execução atualmente (Marcondes, 2022; Milhorange, 2018a). A atuação das empresas brasileiras tinha como contrapartida capacitação e contratação de mão-de-obra moçambicana, execução de projetos socioambientais e reformas ou construções de escolas e hospitais (Gonçalves, 2018).

Apesar das contrapartidas prometidas, os projetos implementados pelas empresas brasileiras são controversos e bastante criticados. Além do envolvimento da indústria de construção civil nas investigações da lava-jato, a atuação da Vale é acusada de causar danos ambientais e impactar negativamente a vida das populações que vivem nas áreas em torno das minas exploradas, seja por deslocamento forçado ou por deterioração dos recursos necessários para a sua sobrevivência (Lorizzo; Petrovic, 2022).

Quanto aos projetos de desenvolvimento rural, o ProSavana, uma cooperação entre os governos do Japão, do Brasil e de Moçambique, destacou-se por atrair a atenção de investidores para o potencial do mercado agrícola moçambicano e para o regime de concessão

---

<sup>78</sup> Os megaprojetos envolviam as empresas Vale, Odebrecht, Andrade Gutierrez e Camargo Correa. Destaca-se ainda a presença da Eletrobrás e de duas empresas de comunicação brasileiras, a Rede Globo e a Rede Record (Gonçalves, 2018).

do uso da terra no país. O projeto foi implementado no Corredor de Nacala<sup>79</sup>, área também preferida pela Vale, que possui um papel central na implementação de diversos projetos, dada a importância de infraestruturas que viabilizam a extração e o transporte das *commodities* extraídas (Kato, 2019).

O acordo de cooperação entre os três países foi assinado em 2009 e tinha como objetivo o desenvolvimento de uma agricultura de alta produtividade, competitiva e orientada para o mercado. Desta forma, resultando em melhorias de infraestruturas, fortalecimento das organizações de agricultores e ampliação de pesquisa e extensão rural. O ProSavana teve como inspiração o Programa de Cooperação Nipo-brasileira para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados (Proceder), de 1979, que buscava tornar a região dos cerrados brasileiros adequada para a produção de *commodities* agrícolas (Milhorange, 2018a; Kato, 2019).

Milhorange (2018a) destaca os três principais componentes do ProSavana: o aumento de pesquisas agrícolas e da capacidade de transferência de tecnologias; a criação de um plano de desenvolvimento para o Corredor Nacala; e o desenvolvimento de modelos de assistência técnica. Para tanto, o projeto contava com o acesso à infraestrutura logística criada pela Vale, a segurança institucional do acordo de cooperação, as pesquisas realizadas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) para a adaptação de culturas ao bioma e com o potencial crescimento do acesso aos mercados doméstico e internacional (Milhorange, 2018a).

As semelhanças entre o ProSavana e o Proceder foram alvo de críticas, tendo em vista a consolidação do modelo de desenvolvimento agrícola dos Cerrados. Este é baseado na produção de *commodities* com destino ao mercado internacional, que ainda tem um grande impacto socioambiental na região. Por outro lado, os atores envolvidos no acordo afirmavam que, apesar da inspiração, o ProSavana teria outra abordagem, que incluiria o agronegócio e a agricultura familiar moçambicana no comércio internacional (Milhorange, 2018a).

Em tempo, o interesse internacional em projetos de desenvolvimento agrícola cresceu a partir da crise dos preços dos alimentos de 2008, que aumentou a busca por terras agriculturáveis. Associado a isso, houve transformações demográficas, impactos na demanda por combustíveis e outras *commodities* e especulação financeira. A política de terras

---

<sup>79</sup> Kato (2019) define estas áreas como corredores econômicos, podendo representar *clusters*, parques industriais e polos tecnológicos, que surgem a partir da combinação de estruturas logísticas e implementação de políticas públicas específicas para facilitar os fluxos econômicos e a circulação de mercadorias. Segundo a autora, os corredores possuem uma função econômica e uma função política, na qual o Estado possui uma posição central de operacionalização e planejamento.

moçambicana e a inclinação do governo em receber investimentos internacionais compõem um terreno fértil para a implementação de megaprojetos agrícolas (Milhorange, 2018a).

Embora houvesse clareza sobre o modelo de desenvolvimento agroexportador fomentado pelo projeto, a reação da sociedade civil e da academia ao ProSavana, segundo a Entrevistada M1, foi desproporcional ao que ocorreu na realidade. Segundo a interlocutora, a crítica teve início a partir de uma entrevista dada por um representante do setor privado, que foi a uma missão promovida pela Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), sem o envolvimento do Estado brasileiro. Em outras palavras, não respondia pelo projeto de cooperação:

Acho que houve muito barulho ao redor do ProSavana, mais barulho do que a realidade, houve várias questões que contribuíram para isso. Tinha esse interesse claro, inclusive escrito nos documentos diplomáticos do Pro-Savana, que o agronegócio era a visão de desenvolvimento que se tinha através deste projeto, isso não tem nenhuma ambiguidade, mas depois o barulho foi maior do que o que de fato aconteceu. Teve uma entrevista bem infeliz de um representante do agronegócio brasileiro que disse "a gente foi em uma missão, promovida pela CNA, e viu que a terra lá é barata e que não tem restrição ambiental!" e aí o negócio explodiu, caiu na boca da sociedade civil, e de fato houve missões de busca do setor privado, para saber o que acontecia, sentir essa coisa "agora vamos investir na África, como os chineses." Então teve esse passo inicial do setor privado e aí, *puff*, o negócio explodiu, a crítica cresceu de forma desproporcional. [...] Eu acho que houve um certo exagero na maneira que a crítica se colocou, não que ela não estivesse correta, que o alerta não tenha sido correto, mas a proporção que isso tomou foi desconectada do que era de fato o Pro-Savana e o que estava sendo feito em Moçambique nesta região (Entrevistada M1, pesquisadora, junho de 2022).

Neste sentido, Milhorange (2018a) afirma que poucas pesquisas foram realizadas ao longo do Corredor de Nacala, pois as investigações tiveram como foco as estratégias políticas e econômicas brasileiras e a atuação da sociedade civil, principalmente em Maputo e em Nampula. A pesquisa de campo realizada pela autora concluiu que uma série de desafios impediram a materialização dos investimentos do ProSavana, com apenas quatro projetos que totalizaram US\$ 20 milhões implementados. Além da pressão da crítica, os gestores dos projetos relataram dificuldades operacionais, enquanto os pequenos agricultores da região apontavam que os produtores de médio e grande porte recebiam mais crédito (Milhorange, 2018a).

A Entrevistada M1 destaca que os processos de cooperação envolvendo o ProSavana e os programas de cooperação intermediados pela FAO e pelo PMA para promoção do programa *Pruchse from Africans to Africans* (PAA África) e da política de alimentação escolar ocorrem de forma paralela. Embora a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) estivesse atuando também para a promoção de políticas de agricultura familiar, a sua atuação

com o ProSavana ofuscava as demais demandas, resultando em uma participação mais forte das organizações internacionais, FAO e PMA.

Havia uma promoção, uma atuação forte dos atores brasileiros na FAO, no PMA, de promover a agricultura familiar em âmbito internacional, de sair do Brasil, de promover, inclusive para dar legitimidade para as próprias políticas, ter um reconhecimento internacional, foi assim que se chegou mais tarde o PAA África e o projeto com a alimentação escolar. A ABC estava muito mais envolvida no ProSavana, ela não sabia muito o que *tava* acontecendo com a alimentação escolar, que ficava na FAO, no PMA. Ela se envolvia pouco (Entrevistada M1, pesquisadora, junho de 2022).

A cooperação brasileira com a FAO e o PMA para atuar no continente africano teve início no “Diálogo Brasil-África em segurança alimentar, combate à fome e desenvolvimento rural”, em 2010. Além de alinhar o apoio dos países à candidatura de José Graziano da Silva ao cargo de Diretor-Geral da FAO, neste evento foram apresentadas as experiências brasileiras de políticas públicas para a agricultura familiar. O objetivo era abrir outro caminho para a cooperação técnica, por meio da promoção das compras públicas da agricultura familiar com o PAA África e, posteriormente, o apoio para a criação do Pronae (Milhorance, 2018a).

## 7.2 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A oferta de alimentação escolar em Moçambique foi iniciada em 1977 a partir de uma ação do PMA junto ao governo, por meio do estabelecimento de um programa nacional que, posteriormente, passou a ter a adesão de outros parceiros. As ações desse programa estavam atreladas à distribuição de alimentos nas casas das famílias dos estudantes. A partir de 1982, ainda com o apoio de financiadores internacionais, o país iniciou a distribuição de alimentos em algumas escolas primárias, disponibilizando pão, leite, queijo, suco e fruta aos alunos de algumas regiões do país (Moçambique, 2012).

Após o fim da guerra civil, e, sobretudo, mais recentemente, o governo moçambicano tem feito esforços para implementar políticas de desenvolvimento para as populações rurais e de erradicação da fome. Clements (2015) destaca que muitas destas tentativas priorizam ações de modernização da agricultura, promovendo grandes investimentos estrangeiros para a produção de *commodities* agrícolas – como soja, arroz, algodão e cana-de-açúcar – para exportação. A autora afirma que a maioria dos investimentos de grande escala no país tiveram

impactos adversos em comunidades camponesas, resultando em desapropriação, desmatamento, contaminação do meio ambiente e poucas oportunidades de trabalho.

Em 2008 o PMA avaliou que o modelo de alimentação escolar utilizado em Moçambique, embora trouxesse bons resultados em relação aos indicadores educacionais, era insustentável do ponto de vista financeiro. Ele dependia de recursos externos e de gêneros alimentícios importados, o que pouco contribuía para a promoção da agricultura local e gerava elevados custos de importação, armazenamento e distribuição dos produtos às escolas. Em 2013 uma nova abordagem da alimentação escolar foi proposta em Moçambique. O programa, que recebeu o nome de Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pronae), está sob responsabilidade do Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH), mas é implementado pelo PMA (WFP, 2022; Manjama, 2016).

Moçambique juntou-se a outros governos africanos, por meio da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), no seu compromisso de fortalecer o Pronae. A partir desta ação, Moçambique foi selecionado em uma iniciativa do PMA para integrar um grupo de vinte países-piloto participantes da iniciativa global P4P (*Purchase for Progress*). O projeto visa direcionar a aquisição de produtos alimentares para as ações do organismo no país por meio da compra direta dos pequenos agricultores. Moçambique também foi incluído entre os cinco países-piloto para implementar o Programa PAA África<sup>80</sup>, que visava a adoção de uma dupla perspectiva focada no fortalecimento dos camponeses e na criação de mercados para seus produtos com ênfase na alimentação escolar (Sitao, 2018; Milhorange, 2018a).

A presença de projetos das organizações internacionais, assim como a existência de diversas cooperações (aqui enfatizamos o crescimento das cooperações no âmbito Sul-Sul), é bastante comum em Moçambique. Diversos desses programas visam fortalecer a participação dos pequenos produtores nos mercados locais e institucionais. Destacam-se, nesse sentido, programas como o PAA África, o P4P e outras iniciativas na área de desenvolvimento da agricultura que contam com parceria da FAO, da ABC ou até mesmo da Embrapa. Cabe destacar, no entanto, que a vinculação do Pronae com projetos e programas na área de desenvolvimento rural ainda encontra barreiras<sup>81</sup>.

O Pronae foi aprovado pelo Conselho de Ministros de Moçambique em 2013 e representou um importante passo para a institucionalização da alimentação escolar no sistema educacional do país. Embora tenha sido um grande avanço, não foi suficiente para consolidar

---

<sup>80</sup> A nomenclatura em inglês do programa é *Purchase from Africans for Africans*.

<sup>81</sup> Em tempo, o PAA África foi implementado em três distritos da província de Tete e, posteriormente, os projetos-piloto também foram implementados nestes locais e em outras províncias. Cabe destacar que o PAA África foi um facilitador do Pronae na província de Tete.

uma estratégia de compras dos pequenos produtores, pois a institucionalização do programa não foi acompanhada da inclusão de um orçamento por parte do Estado e não houve ajustes às regras de compras públicas para garantir a participação da categoria social nesse processo. Apesar de suas limitações, o PAA África facilitou a implementação do projeto do Pronae, incentivando as articulações e valorizando as cadeias produtivas locais (Milhorange, 2018a).

O Pronae incorporou, em sua fase inicial de implementação (2013-2015), dois projetos-piloto que, embora distintos, eram complementares. Entre seus principais objetivos podemos citar a apresentação do modelo brasileiro de compras locais de alimentos e a experimentação de diferentes modalidades de gestão descentralizada que serviram como base para a escolha de modelo de implementação a ser adotado na fase de expansão do Pronae, que iniciou em 2015 (Milhorange, 2017).

A fase inicial de preparação para a implementação dos projetos-piloto incluiu o diagnóstico da capacidade das escolas, avaliando a sua infraestrutura e o quadro técnico existente. A partir do diagnóstico, foi iniciada a capacitação das escolas, dos governos locais e das comunidades para a implementação desses projetos. No caso das escolas, o trabalho incluiu a readequação em termos de infraestrutura, com a construção de cozinhas e de armazéns, além da compra de equipamentos para preparar e distribuir as refeições. No caso dos governos locais e das comunidades, os preparativos contemplaram diálogos e capacitação para a gestão do programa (Milhorange, 2017).

### 7.3 TRANSFERÊNCIA DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR PELA FAO: FORTALECIMENTO DOS CAMPONESES E AS CONTRIBUIÇÕES DO PAA ÁFRICA

Moçambique tornou-se um membro da FAO em 1977 e a agência está presente no país desde 1979, com o escritório nacional localizado em Maputo. As áreas prioritárias de atuação são: melhorar as cadeias de valor direcionadas para a promoção de SAN; garantir transparência e sustentabilidade na gestão dos recursos naturais e do ambiente; e aumentar a resiliência dos modos de vida a mudanças climáticas, desastres naturais e crises (FAO, 2019).

Em função da sua localização geográfica, Moçambique convive com eventos naturais extremos, como secas e ciclones, impactando principalmente a vida da população rural, aumentando a sua vulnerabilidade e a insegurança alimentar no país. A FAO atua principalmente por meio da assistência técnica para a agricultura familiar, suporte à formulação de políticas públicas, fortalecimento das instituições e apoio financeiro. O

organismo também atua com apoio a refugiados, distribuindo insumos agrícolas e dando assistência às atividades agrícolas e pecuárias (FAO, 2019b).

Os principais doadores e parceiros da FAO em Moçambique são outras organizações internacionais, como o FIDA, o PMA, o Banco Mundial, o Unicef, a USAID, a União Europeia e os governos da Bélgica, Países Baixos, Grã-Bretanha, Itália e Brasil. A cooperação brasileira é feita principalmente em conjunto com o PMA, por meio do PAA África e do suporte para a formulação e implementação do Pronae (FAO, 2016).

O PAA África foi criado em 2011, a partir da cooperação do governo brasileiro com a FAO e com o PMA, financiado pelos governos do Brasil e do Reino Unido, com projetos-piloto em cinco países africanos: Etiópia, Malawi, Moçambique, Níger e Senegal. A iniciativa foi resultado do “Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural”, evento ocorrido em Brasília em 2010, citado anteriormente (Milhorange; Bursztyn; Sabourin, 2019).

O programa, inspirado no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) brasileiro, ia ao encontro de um programa já existente do PMA, o *Purchase for Progress* (P4P)<sup>82</sup>, que promove a compra de alimentos pela agência dos pequenos produtores locais (Silva Neto, 2022; Milhorange; Bursztyn; Sabourin, 2019; Santarelli, 2015; Clements, 2015). Embora tivesse como objetivo a conexão do setor agrícola local com os mercados, o P4P atendia principalmente escolas e era implementado pelo PMA ou outras organizações internacionais, ou seja, não criava conexão entre os agricultores e o setor (Milhorange; Bursztyn; Sabourin, 2019).

A primeira fase do PAA África em Moçambique foi iniciada em 2012, mas a cooperação entre os governos brasileiro e moçambicano para a construção do Pronae teve início oficialmente em 2010, através de um projeto de cooperação com o PMA, que será objeto de estudo na próxima seção. Segundo Castro, Bursztyn e Sabourin (2019), esta primeira cooperação para a alimentação escolar foi fortalecida pelo PAA África, tendo em vista que os dois tinham entre os seus objetivos contribuir para a consolidação de uma política nacional de compras institucionais em Moçambique (Milhorange; Bursztyn; Sabourin, 2019).

Os projetos-piloto foram executados na província de Tete, nos distritos de Angónia, Changara e Cahora, envolvendo um total de 24 associações de pequenos produtores. Nesse contexto, destaca-se o papel desempenhado pela FAO, que assumiu a responsabilidade de

---

<sup>82</sup> O P4P foi inicialmente implementado em 2008, em 20 países da África, América Central e Ásia, dentre eles, Moçambique. O programa continua em andamento, agora presente em mais países, e tem como objetivo que as compras do PMA sejam feitas de pequenos produtores locais, em especial aquelas que serão direcionadas para a alimentação escolar (WFP, 2015).

promover o fortalecimento das capacidades dos agricultores para sua participação no PAA e de apoiar o governo moçambicano no processo de registro das associações de agricultores. A FAO ofereceu suporte técnico e conduziu treinamentos voltados para aprimorar os processos de produção, colheita e conservação. Do lado da demanda, o PMA ficou encarregado da aquisição e distribuição dos alimentos, bem como da elaboração dos contratos com os agricultores (Clements, 2015).

Nesse contexto, a FAO adotou o modelo de SFN, concentrando-se em um aspecto específico da política de alimentação escolar. No caso, a atuação da organização estava direcionada para a capacitação e assistência técnica aos agricultores locais, visando garantir que eles cumprissem os requisitos necessários para participar do mercado institucional estabelecido pelo programa de alimentação escolar. Ao focar nessa área específica, a FAO buscou fortalecer a capacidade produtiva dos agricultores e facilitar sua integração no sistema de abastecimento alimentar, contribuindo para a adequação da oferta de alimentos à demanda gerada pelo programa.

### **7.3.1 Os atores na transferência da alimentação escolar em Moçambique e as suas motivações**

Tendo em conta que o PAA África foi uma iniciativa no âmbito da cooperação internacional promovida pela CGFome, em parceria MDS com a FAO e com o PMA, e que os demais projetos de cooperação técnica eram majoritariamente monitorados pela ABC, a exclusão da agência da gestão do PAA África foi motivo de tensões no MRE (MILHORANCE, 2018a). Chama atenção a ausência do MDA, um dos órgãos responsáveis pela implementação da política no Brasil. O Entrevistado B3 comenta sobre a organização da cooperação a partir da CGFome:

No MDA a gente sabia pouco sobre o PAA África, porque quem estava tocando era basicamente a CGFome e o Itamaraty, depois contrataram consultores, um da FAO e uma do PMA. A minha impressão era que estava muito bem estruturado, os consultores que foram contratados eram supercompetentes, mas à luz do que era a cooperação brasileira em geral, digo assim, um monte de pequenas iniciativas interessantes, legais e tal, mas muito circunscrito no tempo e no espaço, projetos muito pequenos em termos de escala (Entrevistado B3, ex-funcionário do MDA, setembro de 2022).

Em 2014, na segunda fase do PAA África, o programa passou a ser gerenciado pela sede da FAO, em Roma, o que ampliou a capacidade de financiamento (Cabral, 2016). Este

período foi marcado pelas transformações na organização, dentre elas o aumento de gestores brasileiros, já sob a direção de Graziano da Silva. A fala do Entrevistado F2 ilustra a atuação da coordenação humanitária junto aos organismos internacionais na administração do projeto:

Eu trabalhava como consultor da FAO no Brasil, mas eu era cedido para o Ministério das Relações Exteriores, trabalhava em uma unidade que era responsável pela ação humanitária do Brasil, se chamava CGFome, e aí dentro da CGFome eu era responsável por apoiar a formulação de projetos, financiados pelo Brasil, por essa unidade em particular, e implementados pela FAO ou pelo PMA. Foi nesse período que um dos projetos que a gente formulou foi o PAA África, que era de cooperação do Brasil com cinco países africanos para adaptar esse programa, fazer pilotos desse programa em cinco países africanos. Eu ajudei na negociação do projeto, a formulação, trabalhei na primeira fase e aí a segunda fase eles acharam que deveria ser coordenado a partir de Roma, então eu vim para cá. O PAA África começou a ser implementado em 2012, em 2014 a segunda edição, mas eu comecei a trabalhar na CGFome em 2010, porque além deste projeto PAA, também fizemos outros projetos, no Haiti, nas Filipinas, teve um no Paraguai e Bolívia com cisternas... projetos financiados pela CGFome (Entrevistado F2, funcionário da FAO Roma, novembro de 2017).

Segundo Klug (2010), a atuação da CGFome diferencia-se daquela da ABC no continente africano por apontar como objetivo principal a promoção de SAN nos países, tendo como base a Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN). No Art. 6º, a Lei estabelece que “O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional” (Brasil, 2006). Quanto à atuação do órgão na África, o autor afirma que:

O principal diferencial desta perspectiva não se constitui na retórica, mas nos projetos de cooperação quem apoiam a estruturação de legislações nacionais, como no caso da alimentação escolar. Se constitui também na participação em fóruns multilaterais defendendo o ponto de vista do direito à alimentação e da responsabilidade dos Estados, sempre amparando-se nos resultados dos programas e legislações nacionais em segurança alimentar e nutricional (Klug, 2010, p. 41).

Pessina (2018) aponta a influência do CONSEA na atuação da CGFome, tendo sido determinante para a inclusão do projeto PAA África na cooperação internacional brasileira. O autor também destaca a presença dos movimentos e das organizações da sociedade civil, dentre elas a Via Campesina, como grandes incentivadoras da internacionalização do PAA, consequência do aumento dos diálogos entre movimentos sociais de diferentes países. Parte da ação de comunicar as ações brasileiras realizada por estes atores ocorria em eventos internacionais e em função da sua presença em fóruns multilaterais, como no CFS, na REAF e na CPLP (Pessina, 2018).

O CONSEA também debatia internamente as repercussões do ProSavana em Moçambique e o formato da cooperação brasileira no continente africano. A União Nacional de Camponeses de Moçambique (UNAC) foi convidada a participar de uma assembleia do conselho para testemunhar sobre as consequências do ProSavana no país. Na ocasião, o diálogo se direcionou às dicotomias presentes na cooperação brasileira, abordando que o PAA África seria um exemplo de experiência de sucesso em Moçambique, uma ação com o olhar para os camponeses. Esta se mostrou uma motivação para a participação da UNAC no processo de transferência (Cabral, 2016).

O CONSEA tinha como objetivo inserir nas agendas políticas dos países receptores a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas, tal qual ocorreu com o PAA no Brasil. Os representantes do conselho estiveram presentes em algumas visitas técnicas, assim como membros da Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF) e do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) (Pessina, 2018).

A partir do observado nos documentos analisados e nas entrevistas realizadas, a construção do PAA África diferiu significativamente daquela do ProSavana, aparentemente de forma deliberada. A ausência da ABC como representante do MRE na cooperação também representa uma consequência da dificuldade da agência em gerenciar a repercussão negativa do ProSavana, que, de certa forma, influenciava a percepção do Brasil como promotor da cooperação Sul-Sul e exportador de políticas públicas. A fala da Entrevistada M1 evidencia os momentos de tensão:

A pessoa que estava lá na ABC, muito jovem, a Embaixada não se envolveu direto, ficou só na mão da ABC, e ela não soube lidar com esse processo, com essa crise e foi uma enxurrada de pesquisadores, de sociedade civil, de financiamento e tudo acontecendo, e todo mundo querendo financiar a crítica ao ProSavana (Entrevistada M1, pesquisadora, junho de 2022).

As críticas direcionadas ao ProSavana e, por extensão, à atuação da Embrapa em Moçambique, geraram um desconforto entre os funcionários da FAO que tinham vínculos com a instituição brasileira de pesquisa. Diante dessa situação, buscou-se estabelecer uma conexão entre a Embrapa e o PAA-África. Por meio do financiamento concedido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Embrapa assumiu a responsabilidade pela criação de tecnologias e inovações apropriadas para que os agricultores envolvidos no programa de cooperação tivessem acesso ao PAA África e ao programa de alimentação escolar (Cabral, 2016).

A interação do Brasil com a FAO nos projetos implementados no continente africano ocorre de maneira direta a partir da sede situada em Roma, e conta com o apoio dos escritórios regional e nacionais. Como ocorre com os programas de alimentação escolar promovidos pelo organismo, o PAA África ficou sob responsabilidade da Divisão de Nutrição e Sistemas Alimentares da FAO, pois, como explicou o Entrevistado F2, “a segunda fase do PAA África foi coordenada pelo grupo de trabalho responsável por *value chains and market linkages*, e os mercados institucionais são uma opção de *market linkages*” (Entrevistado F2).

Tendo em vista a eleição de Graziano da Silva como diretor-geral e a transferência da coordenação do PAA África para Roma, houve um crescimento da presença de brasileiros na FAO para além do escritório da América Latina e Caribe, destacando aqui a relevância dos funcionários e consultores brasileiros na divisão de Nutrição e Sistemas Alimentares. A entrevistada M1 ressalta que este foi um período de forte presença de atores brasileiros na organização, enfatizando sua influência na implementação do PAA África e na transferência de ferramentas e de ideias sobre políticas de alimentação escolar:

Essa coisa dos brasileiros na FAO é até motivo de piada, tinha um colega da FAO em Moçambique, inclusive brasileiro, que dizia "A FAO vai mudar de nome, vai chamar FBO, *For Brazilians Only*". Nessa época que o Brasil se posicionou, que o Graziano virou diretor, realmente contribui muito, ele trouxe muita gente do Brasil para trabalhar na FAO, inclusive todos os gestores do PAA eram brasileiros (Entrevistada M1, pesquisadora, junho de 2022).

Como apontado anteriormente, neste projeto de SFN, a FAO tinha a responsabilidade pela prestação de assistência técnica aos agricultores, ao passo que o PMA assumia a incumbência de realizar a aquisição e a distribuição dos alimentos, tendo em vista a sua *expertise* adquirida com o P4P. Na segunda fase do programa, juntaram-se a este arranjo o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DfID<sup>83</sup>), responsável pelo financiamento do monitoramento, da avaliação e da sistematização destes dados, e o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)<sup>84</sup>, responsável por executar as ações financiadas pelo governo britânico.

Cabral (2016) afirma que os atores moçambicanos estavam pouco interessados em projetos que envolviam a agricultura familiar, tendo como seu principal objetivo a

<sup>83</sup> Em inglês, *Department for International Development*.

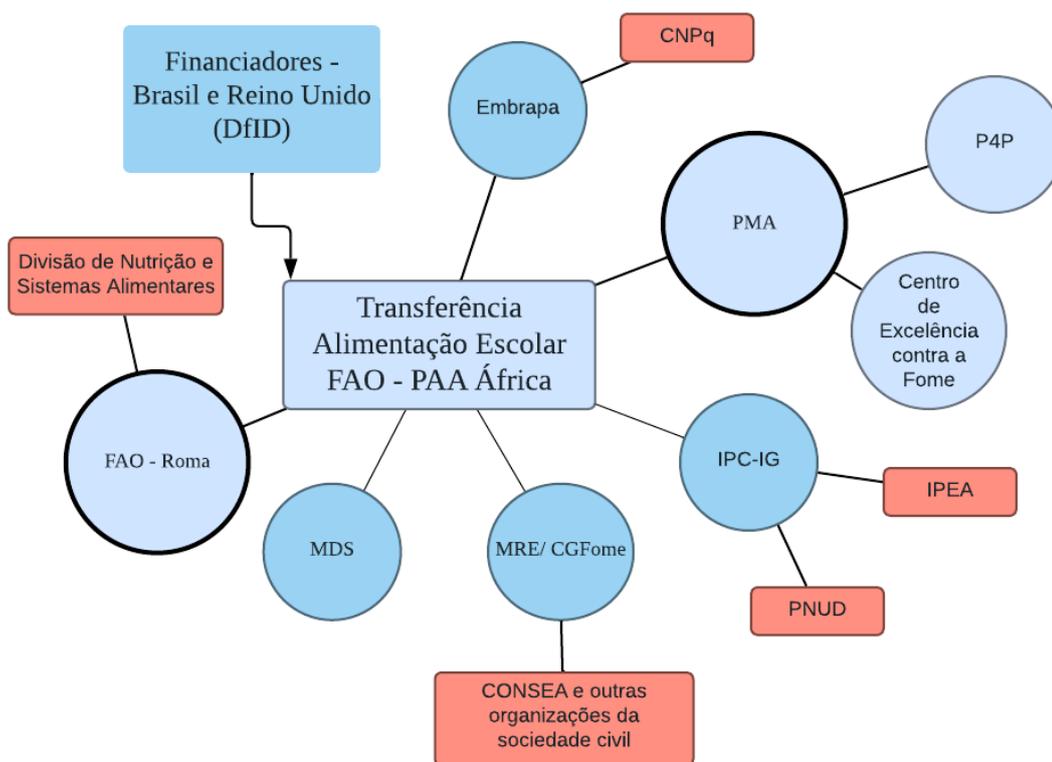
<sup>84</sup> Em inglês, *International Policy Center for Inclusive Growth*. O Centro é um fórum de debates sobre cooperação Sul-Sul, criado em 2009 a partir de uma parceria entre o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (Brasil, 2009). Disponível em: <https://ipcig.org/sites/default/files/institutional/pdfjoiner.pdf>.

modernização da agricultura do país. Segundo a autora, a intenção do Ministério da Agricultura e da elite política de Moçambique era transformar os pequenos produtores em produtores comerciais.

The Mozambican political elite had a strong commitment to modernisation and the AfricanGreen Revolution and the donor community in the country had long pushed for the dismantling of the state's role in agriculture and the promotion of private sector development. As the majority of Mozambican farmers were severely resource constrained and had very limited access to modern inputs and the domestic private sector was poorly developed, it was up to foreign investors to lead the Mozambican agricultural modernisation (Cabral, 2016, p. 168).

A Figura (Figura 7) abaixo tem como objetivo apresentar uma síntese das conexões entre os atores envolvidos na transferência e na implementação do PAA África, na primeira e na segunda fase do programa.

Figura 7 - Síntese de atores envolvidos no PAA África



Fonte: elaboração própria (2023).

No PAA África é possível perceber a forte atuação do governo e da sociedade civil do Brasil, como forma, inclusive, de apresentar um contraponto à implementação do ProSavana

em Moçambique. Conforme apontado por Cabral (2016), o pouco protagonismo do governo moçambicano é um reflexo das ambições locais em relação ao futuro da agricultura no país. A falta de interesse acarreta uma barreira significativa na preparação dos camponeses para atender às demandas da política de alimentação escolar.

### **7.3.2 Constrangimentos da transferência do PNAE pela FAO em Moçambique**

Nesta subseção discutiremos os constrangimentos da transferência da política de alimentação escolar. Aqui busca-se compreender como o sistema político de Moçambique, instituições e estruturas (dimensão institucional) e valores e ideologias (dimensão simbólica) restringem ou facilitam o processo (Dolowitz; Marsh, 1996; 2000). A subseção está dividida em duas: uma analisa o impacto das crenças e valores e a outra identifica como as instituições moçambicanas transformaram e impactaram o processo de transferência.

#### **7.3.2.1 Dimensão simbólica: ideias e valores**

As discrepâncias e semelhanças entre as crenças brasileiras e moçambicanas têm impacto no processo de transferência e na implementação no Pronae em Moçambique. Os valores e as crenças políticas relacionadas ao PAA África e ao programa de alimentação escolar podem ser identificados a partir das entrevistas realizadas.

A discussão sobre alimentação escolar em Moçambique é anterior ao PAA África e até mesmo ao P4P. O diferencial que a cooperação brasileira oferecia era a possibilidade de conectar os pequenos produtores aos mercados institucionais, mais especificamente à demanda criada pela alimentação escolar. Conforme apontado pela Entrevistada M1, a relação do continente africano com alimentação escolar é historicamente de assistencialismo e, principalmente mais recentemente, esta dinâmica tem sido fortemente criticada.

A alimentação escolar é antiga na África, não é um processo que vem de hoje, mas a questão é o tipo de alimentação escolar, a versão brasileira de comprar local, produtos frescos. A alimentação escolar historicamente, era de compra no mercado internacional de cereais, então traziam cereais dos Estados Unidos, de qualquer tipo e não interessa e distribui. Isso sempre teve muita crítica na literatura, nos estudos de relações internacionais, do quanto isso desestruturava os mercados locais (Entrevistada M1, pesquisadora, junho de 2022).

A Entrevistada também aponta a dificuldade de articulação das ações brasileiras para a alimentação escolar em Moçambique. Segundo ela, por ser um tópico de cooperação

recorrente, já havia um interesse antigo de Moçambique em conhecer a experiência brasileira, que coincidiu com a disposição do FNDE em apresentar o PNAE. O PAA África foi ao encontro de um projeto já existente, embora isso tenha ocorrido sem planejamento prévio.

O PAA encontrou o Pronae. Tinha dois projetos brasileiros, um via FNDE e o outro via FAO-PMA. O Pronae estava lá antes, o PAA chegou depois, inclusive já tinha consultoras brasileiras do FNDE morando lá, atendendo a formulação do Pronae. [...] O FNDE tinha muitas iniciativas de alimentação escolar, tinha o trabalho com o ministério da educação de Moçambique com a alimentação escolar e tinha o PAA África, e isso não foi feito de forma articulado, era de forma paralela, e foi lá em Moçambique que falaram "vamos conversar, vamos articular, o projeto é o mesmo, vamos contribuir um com o outro" (Entrevistada M1, pesquisadora, junho de 2022).

A cooperação brasileira para a agricultura em Moçambique refletia as dicotomias presentes no cenário político do Brasil, mas as expectativas dos gestores moçambicanos em relação aos programas para a agricultura familiar divergiam das propostas feitas pelos brasileiros. Vale destacar que, além do PAA África e do ProSavana, o Brasil também transferia o Programa Mais Alimentos, que visava a construção de uma linha de crédito para os pequenos produtores locais (Milhorange; Bursztyn; Sabourin, 2019; Cabral, 2016). Segundo relato do Entrevistado B3, houve um “mal-entendido” nas tratativas da transferência:

Não sei se você sabe como aconteceu essa ideia de internacionalizar o PAA, foi naquele Diálogo Brasil-África, estava todo mundo lá, tinha mais de 30 ministros da agricultura, foi um debate de alto nível, com duração de uns três dias, e uma das demandas era que o Brasil compartilhasse essa política pública com os africanos. Essa e outras, o Mais Alimentos, que tinha recém sido lançado. Mas houve um certo mal-entendido, ou talvez seja um reflexo das prioridades, em parte divergentes. Há uma certa hegemonia do discurso modernizador em Moçambique, então quando as autoridades chegavam até nós, no MDA, nos diziam, caricaturando, "queremos os tratores, os maiores que vocês tiverem". Aqui acho que é importante entender que a agricultura média sul-americana é uma agricultura grande para os países africanos, mesmo o nosso recorte de agricultura familiar não impediu que houvesse um desvio das expectativas sobre as nossas políticas públicas (Entrevistado B3, ex-funcionário do MDA, setembro de 2022).

As autoridades moçambicanas buscavam estimular um modelo de desenvolvimento apoiado por investimentos privados internacionais. Para o setor agrícola, isto significava promover o modelo convencional agroexportador. Nessa perspectiva, os programas que estabeleciam mercados institucionais e conectavam os agricultores familiares à alimentação escolar eram considerados apenas uma etapa para modernizar os pequenos produtores e, assim, alcançar o modelo almejado de agronegócio em larga escala (Milhorange; Bursztyn; Sabourin, 2019; Cabral, 2016).

A preferência pelo modelo agrícola agroexportador é percebida a partir do tratamento dado pelo governo moçambicano à implementação do ProSavana, diferente daquele direcionado para o PAA África. Segundo a Entrevistada M1, esta preferência também estava relacionada à possibilidade de geração de receitas a partir da agricultura:

O governo Moçambicano era muito favorável ao ProSavana. Não era só uma imposição brasileira, era a visão do governo moçambicano sobre o que é o desenvolvimento rural para eles, e não só desenvolvimento rural, mas desenvolvimento econômico. Agricultura é o principal setor de renda, renda não, mas a exportação é importante, e é um país dependente da cooperação internacional e que precisa diversificar suas fontes de receitas nacionais, através do que for, mineração ou agricultura. Então era esse debate, a mineração como um potencial e a agricultura como fonte de receita. O discurso da modernização é muito forte, você vai ao equivalente da Embrapa, no IIAM<sup>85</sup>, é a visão da modernização, a visão da revolução verde, uma visão muito forte de que esse é o ideal, de que a integração com grandes empresas, com o agronegócio é a forma de desenvolver o sistema de produção. E é um país em que quase 90% dos produtores são camponeses (Entrevistada M1, pesquisadora, junho de 2022).

Considerando a significativa presença de camponeses em Moçambique, a Entrevistada M1 menciona que o Ministério da Agricultura concentrou seus esforços no fortalecimento dos agricultores emergentes, ou seja, aqueles com potencial para se tornarem produtores agropecuários de maior escala. No entanto, essa visão não era unânime, havendo um intenso debate na sociedade civil que criticava o ProSavana e defendia a transferência das políticas públicas que poderiam incluir os camponeses.

Por um lado, quase toda a agricultura moçambicana é camponesa dispersa no território, sem apoio direto, sem política específica nem nada disso, e a visão de como mudar é integrar as cadeias do agronegócio e modernizar esses pequenos camponeses. Tinha um trabalho forte na época sobre os agricultores emergentes, era neles que tinha que concentrar o apoio, o resto era assistencialismo, aí não é desenvolvimento econômico. A visão no ministério da agricultura, nas instituições agrícolas era muito forte pró-modernização. Não é unitário, existe debate, evidente, a sociedade civil debate forte, a UNAC, SETSAN<sup>86</sup>, que inclusive foi criada inspirada um pouco no Brasil, então tinha esse debate sobre uma outra visão de segurança alimentar e desenvolvimento rural, da agricultura familiar... olha, agroecologia nem estava na agenda. Agora está! E o discurso "Ah vocês não querem que a gente desenvolva" é um discurso que às vezes sai do chapéu, seja para falar com brasileiro, mas principalmente com os europeus, até por conta da relação colonial muito recente, mas é um discurso político também, e eles usam para qualquer coisa, usavam para criticar aqueles que criticavam o ProSavana (Entrevistada M1, pesquisadora, junho de 2022).

O modelo almejado de desenvolvimento é uma consequência da trajetória política de Moçambique enquanto país independente. A liberalização econômica resultou no crescimento

<sup>85</sup> Instituto de Investigação Agrária de Moçambique.

<sup>86</sup> Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional de Moçambique.

de estrangeiros no país (sejam acadêmicos, governos ou empresas), mas as relações internacionais previamente existentes do período socialista se mantiveram e, em alguma medida, também cresceram. A diplomacia moçambicana preocupou-se em diversificar as suas relações, favorecendo, desta forma, a incidência de investimentos estrangeiros no país. A fala da Entrevistada M1 retrata o trabalho de relações exteriores realizado pelo país:

Moçambique tinha uma diplomacia muito pragmática, de posicionamento, de alinhamento, com vários países. Ele passou de um período socialista para uma abertura bem forte, um processo neoliberal de transformação bem forte, um dos mais reconhecidos, inclusive, da África Austral. Então Estados Unidos via Moçambique como um exemplo de país que deu certo na transição dos ajustes estruturais e que então valeria a pena investir. Mas o governo moçambicano, desde o início dos anos 2000, tem esse posicionamento bem proativo e pragmático na diversificação das relações. Eles têm interesse em se relacionar com países do Norte e também em não depender apenas dos países do Norte, pelo contrário, em diversificar os parceiros e alianças com os países do Sul. Trabalho diplomático mesmo, que atraía e mantinha esse tipo de relação, que mostrava que estavam dispostos e tinham interesse em cooperações (Entrevistada M1, pesquisadora, em junho de 2022).

Embora seja apontado como “*Donor Darling*” internacional, o contexto político moçambicano mais recente representa um constrangimento para a continuidade dos projetos implementados pelas agências, assim como para a presença destas no seu território, pois existe um desencontro de valores entre o país e seus doadores. De um lado está a “crise das dívidas ocultas”, que teve início em 2016 com a descoberta de um grande escândalo de corrupção envolvendo empréstimos bilionários de bancos estrangeiros sem a aprovação prévia do parlamento ou do FMI (Mosca; Aiuba, 2017). De outro, o conflito de Cabo Delgado, que desde 2017 tem sido um vetor de insegurança alimentar e de migrações (UNICEF, 2023). O Entrevistado B3 comenta a importância da cooperação internacional no orçamento moçambicano e o impacto causado por essas crises recentes:

Havia uma relativa estabilidade, e isso permitiu que vários programas fossem implementados, mais do que a média dos países africanos, mas aí isso se deteriorou nessa última década. Houve a crise das dívidas ocultas, escândalo de corrupção muito grande, e houve uma interrupção, alguns países pararam simplesmente com os seus programas, a Dinamarca, por exemplo. Mas essas conversas são retomadas, há uma espécie de necessidade mútua que acaba se reproduzindo entre o Estado moçambicano e estes doadores. Quando eu estava morando lá, mais da metade do orçamento era da cooperação internacional, e eu acho que isso tende a reduzir, essa proporção, e há um pouco mais de autonomia. A "descoberta" dos recursos naturais talvez aumente a margem de negociação de Moçambique com os seus doadores, como faz Angola, com o petróleo (Entrevistado B3, ex-funcionário do MDA, setembro de 2022).

A partir dos relatos dos entrevistados e dos documentos analisados, pode-se concluir que o modelo de desenvolvimento idealizado pelas autoridades moçambicanas ia de encontro aos valores presentes na construção da política do PAA no Brasil e do programa de cooperação. Dessa forma, em alguma medida, a importância do fortalecimento dos camponeses para o fornecimento de produtos de qualidade para o Pronae foi colocada em segundo plano. É importante ressaltar que as contradições entre os diferentes modelos de agricultura e os projetos de cooperação internacional brasileiros têm gerado expectativas divergentes em relação ao PAA África, influenciando o interesse em dar continuidade à política.

Destaca-se aqui a importância da perspectiva dos doadores nos processos internos do país. Embora as autoridades moçambicanas busquem um modelo de desenvolvimento próprio, a oferta internacional de cooperação exerce uma influência significativa, impondo restrições sobre como os recursos são alocados. As transferências de políticas públicas para Moçambique refletem uma dinâmica em que as demandas do país são moldadas mais pelas ofertas externas do que pelos objetivos internos. Portanto, embora haja uma solicitação por parte de Moçambique, a implementação das políticas está mais alinhada com o que está sendo oferecido externamente do que com as aspirações internas.

#### 7.3.2.2 Dimensão Institucional

Nesta subseção busca-se compreender o impacto das instituições moçambicanas nos desdobramentos do PAA África e os constrangimentos percebidos na absorção dos conhecimentos transferidos para a construção do Pronae. Esses constrangimentos podem estar relacionados a diversos fatores, como falta de capacidade técnica, recursos limitados, infraestrutura inadequada e desafios de coordenação entre as instituições envolvidas.

Embora o Pronae tivesse a intenção de promover a compra pública de alimentos diretamente de camponeses e pequenos proprietários, não houve uma alteração na legislação de compras públicas no país para viabilizar essa transferência. Portanto, embora a ideia esteja contemplada no programa, a transferência efetiva dessa ferramenta foi impedida devido à existência de uma legislação prévia que não permitiu sua implementação.

Sobre o formato de compras públicas previstas na legislação moçambicana e que, portanto, impactam a implementação do Pronae, Milhorange, Bursctyn e Sabourin (2019, p. 7) apontam que:

School feeding programmes, as with all public procurement processes conducted in Mozambique, were regulated by Decree n° 15/2000. This was based on classic tendering mechanisms which severely limited the participation of smallholders for several reasons: i) the ‘best price’ criterion prevented smallholders from competing with larger traders; ii) bureaucratic aspects of the tender limited the participation of non-formalised farmers’ associations; iii) information on tenders did not reach the target farmers satisfactorily; iv) the technical requirements (for cereal fortification and laboratory testing to certify the quality of the products) were very high. The response of national authorities when questioned on the need to alter the institutional framework was that ‘local smallholders would be able to compete with intermediary retailers and bigger farmers when all norms and quality standards had been acquired (Milhorance, Bursztyn; Sabourin, 2019, p. 7).

Segundo a Entrevistada M1, os atores responsáveis pela transferência do PAA África propunham uma mudança nas dinâmicas deste mercado e esperavam que o programa aproximasse o Estado dos pequenos produtores envolvidos no projeto-piloto. Entretanto, o formato da lei que rege as compras públicas restringia a apropriação da política pelos gestores responsáveis.

A diferença com o PAA foi essa conexão com a agricultura, porque aí o ministério da educação teria que lidar com produtor, com formalização, com compra no mercado formal, com lei de compras, que não tinha nada a ver com que existe. E isso muda completamente a relação, inclusive com a necessidade de apoio para perdas pós-colheita, mudava completamente o tipo de trabalho que seria feito, com a inclusão de fato do agricultor e da agricultura na alimentação escolar (Entrevistada M1, junho de 2022).

Para a interlocutora, os obstáculos encontrados eram mais amplos do que a lei de compras: era um reflexo de um Estado ausente, com dificuldades em dar continuidade aos projetos iniciados no país. Destaca-se aqui a importância de levar em consideração as instituições previamente existentes nos países que recebem a transferência de políticas públicas. Ignorar essas instituições ao transferir uma política pode resultar na alocação inadequada de recursos e no uso ineficiente do tempo disponível, além de potencialmente gerar impactos negativos significativos. A entrevistada também observa que a ausência de instituições públicas consistentes também é uma característica de outros países africanos.

Isso é um clássico, esta questão de não ter, de o Estado não estar presente, não é particularidade de Moçambique, pelo contrário, isso é muito comum em vários países africanos, é muito clássico que tudo aconteça a partir de projeto-piloto de organização internacional e que há 30 anos se fala de descentralização, e nunca acontece porque nunca se transfere as competências nem de recursos humanos nem financeiro e nem de quase nada para as autoridades locais. Moçambique também está neste esteio, mas não é só a alimentação escolar, são todas as funções do Estado, o Estado está pouco presente nos territórios. Tem gente, tem técnicos, mas muito poucos. Quando tem assistência técnica, tem uma pessoa, mas aí não tem moto, aí quando tem moto, não tem gasolina, enfim, isso é uma marca bem forte das políticas públicas africanas e que acabam sendo desenvolvidas muito desta forma,

muito conectadas com cooperação internacional, com projetos e com projeto-piloto, então a política pública dispersa, acontece por ondas, muito assimétrica e desigual no território (Entrevistada M1, junho de 2022).

Outro constrangimento institucional apontado foi a dificuldade de articulação entre os diferentes órgãos do governo responsáveis pela implementação da política (Milhorange, 2018a). Segundo a Entrevistada M1, isto é um reflexo do significado dado ao Pronae, que, embora esteja alocado no Ministério Nacional de Educação e Direitos Humanos (MINEDH), é considerado pelos gestores públicos uma política assistencialista. Portanto, não seria uma prioridade do Estado, mas das organizações internacionais ou da iniciativa privada:

Se você observar o orçamento público de Moçambique, você vai ver que existe uma ausência do Estado, que é uma falta de capacidade financeira mesmo, mas também tem uma questão de prioridades, e a alimentação escolar é uma escolha política, ainda é compreendido como gasto social, não é essa visão do Brasil de multisetorialidade, que contribui para economia, desenvolvimento rural e a agricultura familiar. Mesmo que esteja no ministério de educação, ainda se tem essa visão muito forte do assistencialismo do gasto público, "Isso a gente não pode". Eu perguntava "E quando o projeto-piloto acabar, quem vai financiar? Como vai ser?" "Ah, a gente tem que ver, tem a questão da responsabilidade social das empresas", então eles estão sempre transferindo a responsabilidade do financiamento. Acho que nunca foi a grande prioridade, nunca se viu como um projeto, dentro do governo, como um projeto de desenvolvimento de fato, mas como uma coisa assistencialista, "isso os doadores fazem, o setor privado", se desresponsabilizando (Entrevistada M1, junho de 2022).

Segundo Milhorange (2018a), criar o vínculo entre a política de alimentação escolar e a aquisição de alimentos dos camponeses locais, como propunha o projeto de transferência, não era prioridade entre as autoridades moçambicanas, que preferiram manter o modelo de compras públicas com o argumento de que os pequenos produtores locais se tornariam capazes de competir com atravessadores e produtores de grande porte. Esta concepção vai ao encontro da perspectiva de desenvolvimento por meio da modernização da agricultura, privilegiando agricultores emergentes e mais consolidados.

É interessante observar que, embora as instituições moçambicanas não estivessem inicialmente adequadas para receber a transferência, o modelo de SFN acionado pela FAO no projeto do PAA África, foi pensado para fornecer assistência técnica e extensão rural. Seu objetivo era aumentar a capacidade produtiva dos camponeses, a fim de adequar a oferta de alimentos à demanda gerada pelo programa de alimentação escolar. Nas províncias que receberam o projeto-piloto do PAA África, foi observado um crescimento das compras dos produtores locais para o Pronae. Isso indica que a assistência técnica e extensão rural proporcionada pela FAO impactou, em alguma medida, o desenvolvimento da agricultura

local e a capacidade dos agricultores em atender às demandas do programa de alimentação escolar (Milhorance, 2018a).

A primeira fase de implementação do PAA África, entre 2012 e 2014, teve como objetivo apoiar agricultores e cooperativas na produção de alimentos adequados para suprir as necessidades do programa de alimentação escolar. No entanto, de acordo com Miranda, Gyori e Soares (2017), devido à exigência de documentação para comprovação da produção, foi necessário o envolvimento de intermediários na compra e venda dos produtos até que os agricultores pudessem atender plenamente aos requisitos.

Na segunda fase do projeto, que ocorreu entre 2014 e 2017, foram atingidos um total de 672 agricultores e beneficiados 8.557 estudantes. Nessa etapa, a assistência rural fornecida foi apontada como o principal fator de sucesso relativo do projeto. A assistência rural desempenhou um papel fundamental na capacitação dos agricultores e cooperativas, fornecendo conhecimentos técnicos e práticas agrícolas adequadas. (Miranda; Gyori; Soares, 2017).

Além disso, movimentos sociais moçambicanos destacaram que houve entraves na legislação e dificuldades em colocar a pauta da agricultura camponesa na agenda política do país (Milhorance, 2018a). Esses obstáculos podem ter limitado a prioridade dada ao estabelecimento de compras institucionais da produção agrícola local. No entanto, é importante reconhecer que os mercados institucionais, como o programa de alimentação escolar, representam uma grande oportunidade para os agricultores camponeses. Quando há um aumento nos incentivos e na assistência técnica fornecida, observa-se um efeito positivo na produção agrícola (Mosca, 2010).

Essa perspectiva enfatiza a importância de promover políticas que incentivem a participação dos agricultores camponeses nos mercados institucionais. Ao fornecer assistência técnica adequada, capacitando os agricultores e removendo os entraves legais, é possível melhorar a produção agrícola e permitir que os agricultores locais atendam às demandas dos programas de compras institucionais, como o PAA.

### 7.3.3 Desdobramentos da transferência do PNAE pela FAO em Moçambique

O Brasil desempenhou um papel significativo na concepção do Pronae em 2013, tendo como exemplo o PNAE, promovendo a institucionalização da alimentação escolar e das compras locais de alimentos para o sistema educacional moçambicano. Apesar da importância do processo, constata-se que a criação do programa não foi capaz de consolidar efetivamente as compras provenientes dos camponeses, devido à ausência de reformas na legislação de compras públicas para assegurar a participação desses pequenos produtores, bem como a falta de inclusão dessas compras no orçamento público nacional (Milhorange, 2018a).

O Decreto nº 54/2005, que aprovou o "Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de serviços ao Estado", estabelece diretrizes e regulamentos para a contratação pública no país e é o principal instrumento legal que governa as aquisições públicas em Moçambique. O Regulamento abrange três áreas principais da contratação pública: empreitadas de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao Estado. Ele estabelece regras e procedimentos que devem ser seguidos por órgãos e entidades do Estado moçambicano ao realizar processos de contratação pública nessas áreas (Moçambique, 2005).

O Regulamento estabelece uma política de compras públicas baseada no uso de licitações (Moçambique, 2005), enfatizando:

- a) publicidade do processo por meio de anúncios em editais e anúncios de adjudicação;
- b) licitação em âmbito internacional, que visa garantir que empresas e fornecedores internacionais tenham acesso às oportunidades de contratação e possam participar do processo;
- c) é necessário que o proponente atenda a requisitos de qualificação jurídica, financeira, técnica e regularidade fiscal;
- d) os critérios de avaliação das propostas nas licitações são baseados no menor preço e podem incluir fatores de ponderação, como a técnica e outros aspectos relevantes;
- e) as licitações são abertas tanto a concorrentes nacionais quanto internacionais.

As regras estabelecidas para compras públicas no país representam um obstáculo significativo para que a transferência da política alcance os objetivos estabelecidos. Além das dificuldades em atender aos requisitos jurídicos e financeiros, os agricultores camponeses enfrentam desafios adicionais, como a falta de documentação adequada. Ainda, eles podem

ser prejudicados por uma concorrência desigual em relação aos grandes fornecedores, sejam eles nacionais ou internacionais.

No entanto, Milhorange (2018a) destaca que a assistência rural possibilitou o aumento da produção de alimentos de qualidade, que atendiam às demandas do programa de alimentação escolar. Ao capacitar os agricultores, o projeto de transferência da política contribuiu para o fortalecimento das atividades agrícolas locais, o aumento da renda dos agricultores envolvidos e o fornecimento de alimentos nutritivos às escolas. Em comparação às demais províncias, os resultados alcançados nessa segunda fase evidenciam a importância de fornecer assistência técnica e extensão rural aos camponeses para que estes possam participar de mercados institucionais.

#### 7.4 TRANSFERÊNCIA DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR PELO PMA:

##### INCOERÊNCIAS ENTRE A FORMULAÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAE

A partir de 2008, Moçambique demonstrou um interesse crescente na implementação de um programa de alimentação escolar. Esse interesse foi impulsionado principalmente pela crise de alimentos vivenciada pelo país naquela época, somada à sua dependência significativa de importações de alimentos. A crise destacou a necessidade de fortalecer a SAN no país, especialmente entre as crianças em idade escolar.

Este interesse coincidiu com a necessidade de adaptação das estratégias do PMA, que até então costumava depender principalmente de importações de grandes produtores agrícolas para fornecer assistência alimentar nas regiões mais afetadas pela fome, o que foi impactado pela alta dos preços e por dificuldades logísticas. A agência implementou 21 projetos-piloto, sendo um deles em Moçambique, que permitiu adquirir alimentos de produtores locais: o P4P (Milhorange, 2018a; WFP, 2008).

Segundo a Entrevistada M1:

Alimentação escolar já era um debate antigo no país, a questão era o como fazer. Eles estavam em uma fase que internacionalmente, tem essas coisas das ondas internacionais, e internacionalmente começou a se falar muito de alimentação escolar, e o que eles colocam é: "A gente foi buscar e foi ver vários modelos, dentre os modelos, o modelo brasileiro era um desses, que foi apresentado pelo PMA". Então assim, um papel importante do PMA, de fazer essa conexão com o modelo brasileiro e caiu de ser na época que o Brasil estava levando todo mundo para o Brasil para conhecer o modelo brasileiro, naquela coisa de que uma coisa combina com a outra, e já estava em debate... e essa proposta do PMA de dar uma olhada, de investigar o modelo brasileiro (Entrevistada M1, pesquisadora, junho de 2022).

Considerando este contexto, em 2010 foi assinado um acordo de cooperação trilateral entre o governo moçambicano, a ABC e o PMA para a implementação de um projeto-piloto que daria origem a um programa nacional, que foi aprovado em 2013: o Pronae, a ser gerenciado pelo MINEDH. O projeto estava fortemente ancorado nas ideias e no formato do PNAE, e tinha como objetivo adaptar e implementar estratégias similares em Moçambique. O projeto de cooperação previa a transferência de conhecimentos e experiências no campo da alimentação escolar, incluindo a organização dos cardápios, o envolvimento de agricultores locais, a promoção da SAN e a garantia de refeições de qualidade para os estudantes moçambicanos.

A Entrevistada P4 aponta que Moçambique estava entre os primeiros países atendidos pelo Centro de Excelência contra a Fome para colaborar com a criação do programa nacional moçambicano de alimentação escolar. Além da cooperação para o Pronae, Moçambique também é um dos países com projetos-piloto do Programa Além do Algodão, que visa qualificar os agricultores para integrar a cadeia de valor do algodão e diversificar a sua produção com culturas em consórcio, para atender às demandas das escolas.

Moçambique foi um dos nossos primeiros trabalhos, temos mais de 10 anos de cooperação com país, saiu até uma reportagem sobre essa parceria. Moçambique é um país prioritário na política externa brasileira, para cooperação Sul-Sul. Eles estão no projeto do algodão também, desde o início, o pessoal tentou casar o Pronae com a assistência técnica que o Mais Algodão dá (Entrevistada P4, funcionária do Centro de Excelência contra a Fome do PMA, março de 2023).

O projeto foi formulado para ocorrer entre 2013 e 2015 e atender 12 escolas nas províncias de Nampula, Tete, Manica e Gaza. Como objetivos, visava incentivar a compra local de alimentos e a implementação de gestão descentralizada<sup>87</sup> (Clemente, 2018; Milhorange; Sabourin; Bursztyn, 2015). Embora as avaliações realizadas pelo Centro de Excelência tenham apontado que os objetivos foram parcialmente atingidos ou não foram atingidos, o projeto foi renovado e ampliado em 2016, com o objetivo de atender a 70 escolas até o final da sua implementação (Clemente, 2018). Esta segunda fase contou com recursos provenientes da conversão da dívida moçambicana com a Rússia, que deveriam ser alocados em projetos de alimentação escolar pelo PMA até o ano de 2021, como explica a Entrevistada P6.

---

<sup>87</sup> Foram testadas duas modalidades de gestão, uma a partir do distrito, na primeira fase entre 2013 e 2014, e outra a partir da escola, em 2015 (Clemente, 2018).

O caso de Moçambique é o seguinte: Moçambique tinha uma dívida com a Rússia, mas em vez de pagar a dívida com a Rússia, eles precisam alocar esse recurso na alimentação escolar, que é implementado pelo WFP. A ideia é genial, só que isso tem uma duração de tempo, e não está bem claro se o governo quer continuar fazendo alocação de recurso (Entrevistada P6, abril de 2023).

O projeto já completa 12 anos, e teve uma série de transformações ao longo deste período. Atualmente o Brasil, juntamente com o FNDE e o Centro de Excelência contra a Fome, atuam no projeto “Apoio à Consolidação e Expansão do Programa Nacional de Alimentação Escolar de Moçambique – Pronae”, que teve início em 2018 e tem como principal objetivo dar apoio ao governo moçambicano para alcançar o fortalecimento e a independência do programa (Rossetto, 2021).

#### **7.4.1 Os atores na transferência da alimentação escolar em Moçambique e as suas motivações**

O projeto de cooperação para apoiar ações de promoção de desenvolvimento e implementação de programas de alimentação escolar sustentável em Moçambique foi estabelecido em 2010. Ele se deu a partir de uma cooperação entre o PMA, a ABC e o governo de Moçambique, com financiamento do FNDE. O projeto passou a ser gerenciado pelo Centro de Excelência contra a Fome a partir da sua criação, em 2011, em parceria com o escritório nacional da agência em Moçambique (Rossetto, 2021).

O FNDE, detentor da expertise do funcionamento PNAE, atua como principal implementador técnico do projeto. A localização do Centro de Excelência contra a Fome em Brasília também permite que outros órgãos brasileiros, também envolvidos com a política, participem da cooperação. Dentre eles: a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB); a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) do Distrito Federal e da Paraíba; o MDS; e o MDA (Rossetto, 2021).

Segundo Santarelli (2015), as tratativas, tipicamente feitas pela diplomacia brasileira, não eram conduzidas pela ABC. O FNDE, por sua vez, carecia de uma estrutura de assessoria internacional e não estava preparado adequadamente para suprir esta demanda. Até a criação do Centro de Excelência, as atividades relacionadas à cooperação consistiam na orientação de visitas de intercâmbio ao Brasil, bem como na prestação de diagnósticos e consultorias no planejamento de programas nacionais tendo o PNAE como exemplo. Nesse contexto, os gestores do FNDE passaram a buscar parcerias com organizações internacionais, como o

PNUD, a FAO, e, por fim, uma parceria sólida com PMA, a partir da criação do Centro em Brasília.

A cooperação entre o FNDE, o PMA e o MINEDH para a implementação do Pronae foi assinada em 2012, mas necessitou de aprovação do Conselho de Ministros de Moçambique, o que ocorreu somente em 2013. Na província de Tete já havia outros projetos vinculados à alimentação escolar em andamento, assim como a presença do PAA África, o que resultou na cooperação entre atores dos diferentes projetos (Santarelli, 2015).

As fases iniciais do Pronae foram caracterizadas pela presença da USAID<sup>88</sup> e, como mencionado anteriormente, a segunda fase do programa também se beneficiou da conversão da dívida com a Rússia. Em Moçambique, o Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH) desempenha um papel fundamental na implementação do Pronae. No entanto, é importante observar que, como ocorreu com o PAA-África, outros ministérios relevantes, como o Ministério da Agricultura, não demonstraram interesse ativo no projeto (Milhorange, 2018b; Rossetto, 2021).

Desde 2019 Moçambique também recebe o projeto “Além do Algodão”<sup>89</sup> (ao qual foi o primeiro país a aderir) nas províncias de Tete e Manica. Nestes locais, atua para promover a produtividade do produto, de forma a contribuir para o fortalecimento dos camponeses, com a intenção de que consigam também produzir para o projeto do Pronae. Sobre esta sobreposição de projetos, a Entrevistada P7 explica:

Moçambique já tem a política de alimentação escolar estabelecida desde 2013, e eles querem aumentar a cobertura das escolas, aí o que que o projeto Além do Algodão tá fazendo? Formações com os camponeses produtores de algodão para aumentar a produtividade, tendo o algodão como cultura principal, mas associando outras culturas alimentares, e aumentando a produtividade do algodão, eles podem comprar outras sementes para outras culturas, mais equipamentos, sempre com o algodão como carro chefe, porque ele é uma *cash crop*, né. No caso, além do mercado do algodão, que é mercado privado, internacional e tal, essas outras culturas podem ser fornecidas diretamente para as escolas. Por que não para o PMA, como a gente faz com o P4P? Porque a política do PMA é comprar onde tem o melhor preço, nem sempre é local... e local a gente entende como nacional. Eu acho que dá muito certo, porque a gente está aumentando a compra direta das escolas. Eu acho que está dando certo. Não vi nada do tipo "Nossa! Tá dando tudo errado! Que que tá acontecendo!" (Entrevistada P7, funcionária do Centro de Excelência contra a Fome do PMA, abril de 2023).

Este projeto é uma cooperação do Centro de Excelência, da ABC e do Instituto Brasileiro do Algodão. Conta também com a participação Universidade Federal de Lavras

<sup>88</sup> A USAID já atuava em outros projetos de alimentação escolar no país e passou a apoiar a iniciativa do governo brasileiro junto do Centro de Excelência do PMA.

<sup>89</sup> Além de Moçambique, o projeto também é implementado em Benin e na Tanzânia.

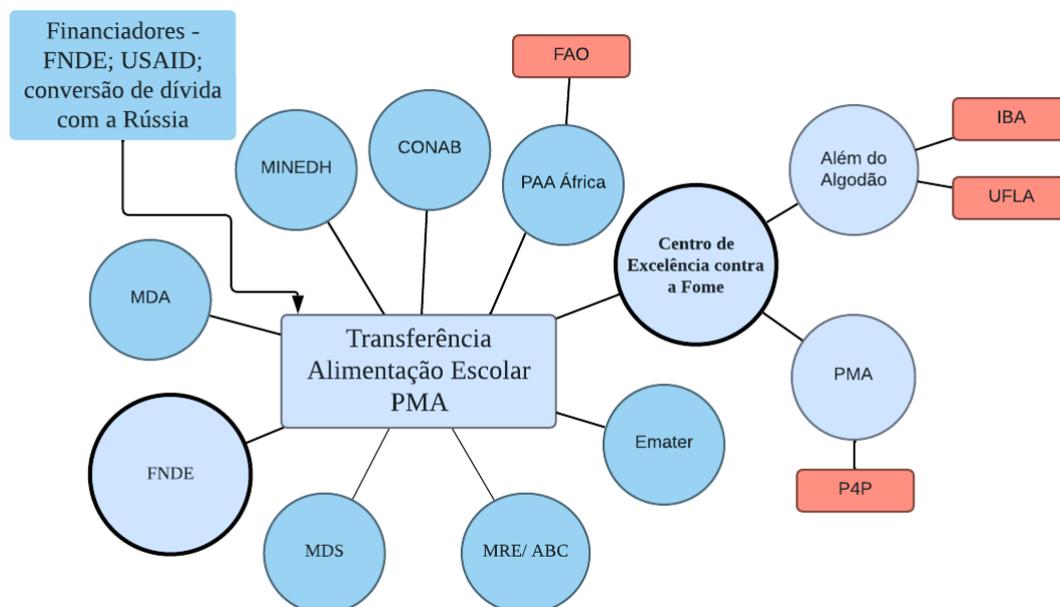
(UFLA) e é acompanhado por estudantes de universidades moçambicanas, como aponta a interlocutora:

No projeto a gente tem técnicos que ficam em campo, mas como ele é feito em contrapartes, tem os técnicos do WFP para fazer as formações e as orientações de produção para os agricultores, como também tem agentes dos governos, e até as universidades dos países. No caso de Moçambique tem uma universidade super atuante em campo, que faz muito mais do que deveria ser a parte do governo, A universidade mantém os doutorandos sempre acompanhando os processos (Entrevistada P7, abril de 2023).

É importante destacar que Moçambique recebe apoio de diferentes doadores para implementação de alimentação escolar – como a já mencionado, USAID, a ONG Ajuda de Desenvolvimento de Povo para Povo (ADPP), Worldvision, Nestlé, além do próprio PMA. A cooperação brasileira é a única que promove a compra local de alimentos frescos. O MINEDH afirma que esta abordagem estava influenciando as demais iniciativas (Milhorange, 2018a; Clemente, 2018).

A figura abaixo (Figura 8) ilustra a sistematização dos principais atores envolvidos no processo de transferência do programa de alimentação escolar. Como apontado, as outras iniciativas de alimentação escolar no país, com diferentes abordagens, influenciam em alguma medida os seus desdobramentos. No esquema está apontado o PAA África, além de também ser um projeto brasileiro e ter a participação do PMA, está presente em uma das províncias que recebe a cooperação.

Figura 8 - Sistematização dos atores envolvidos na transferência do Pronae



Fonte: elaboração própria (2023).

Como observado na análise dos atores do PAA-África, o envolvimento do governo moçambicano está limitado ao MINEDH, o que pode ser um indicativo da dificuldade de perceber uma política de alimentação escolar como algo intersetorial. Dentre os atores brasileiros, o Projeto Além do Algodão introduz novos colaboradores, financiados pelo recurso da disputa do Brasil e dos Estados Unidos na Organização Mundial do Comércio (OMC).

#### 7.4.2 Constrangimentos da transferência do PNAE pelo PMA em Moçambique

Aqui, como na seção 7.3.2, busca-se compreender os constrangimentos que interferem no processo de transferência da política de alimentação escolar. É relevante enfatizar a relação de longa data existente entre Moçambique e o PMA, na qual o PMA tem atuado como executor de iniciativas de alimentação escolar empregando abordagens diversas. Essa conexão tem um impacto significativo nos desdobramentos do projeto.

#### 7.4.2.1 Dimensão simbólica: ideias e valores

A concepção da alimentação escolar como uma política assistencialista em Moçambique tem resultado na atribuição de responsabilidade do programa a doadores externos, entre eles, o PMA. Essa interpretação é reforçada pela existência de uma variedade de projetos com abordagens diferentes, inclusive implementados pela própria agência. Além da transferência de ideias relacionadas à política de alimentação escolar, o projeto do PMA busca principalmente transferir a responsabilidade pela execução do programa para as autoridades moçambicanas.

O organismo e o governo brasileiro indicam, em seus relatórios, dificuldades em entregar o controle do programa ao governo moçambicano, apontando divergências entre as interpretações da cooperação (WFP, 2022; Rossetto, 2021). O financiamento do programa é o ponto de atrito mais citado, indo ao encontro da fala da Entrevistada M1, presente na subseção 7.3.2.2 deste capítulo, sobre a ausência de recursos previstos no orçamento do país e o entendimento da alimentação escolar como uma política assistencialista. No relatório de avaliação do Projeto de Fortalecimento de Programas de Alimentação Sustentável em países em Desenvolvimento, Rossetto (2021, p. 44-54) afirma que:

Segundo informantes da ABC/MRE, em países como Moçambique, esperava-se uma cooperação que oferece recursos para a implementação do Pronae. As instituições brasileiras já haviam notado que “outra limitação ao apoio estruturado aos países é a necessidade de alocação de recursos orçamentários dos governos parceiros para assegurar a implementação sustentável dos PAEs nacionais”. Uma vez esclarecido que o Governo brasileiro não ofereceria esse tipo de cooperação, dados os limites de atuação em relação à implementação de políticas públicas em outros países, o interesse do país teria diminuído. [...] registra-se a lição aprendida de que “a atuação por meio de projetos estruturantes exige maior comprometimento de alocação de recursos orçamentários por parte dos governos parceiros, de maneira a assegurar a sustentabilidade das iniciativas” (Rossetto, 2021, p. 44-45).

A diminuição do interesse pelo projeto ocorreu quando ficou claro que o governo brasileiro não financiaria o programa moçambicano, o que evidencia a lógica estabelecida de que a alimentação escolar seria de responsabilidade dos projetos implementados por doadores. Esse fato revela uma tendência em que a implementação e o financiamento da alimentação escolar em Moçambique são altamente dependentes de recursos externos e da vontade dos doadores em apoiar o programa. Essa dinâmica ressalta a falta de uma estrutura sustentável e de comprometimento consistente por parte das autoridades governamentais moçambicanas em participar ativamente do processo de transferência. A dependência excessiva de doadores

externos coloca em questão a capacidade do país em assumir plenamente a responsabilidade pela implementação e continuidade do programa de alimentação escolar de forma autônoma.

O Entrevistado P8 aponta que a ausência de recursos direcionados para o funcionamento do Pronae reflete a forma como ocorreu o acordo de cooperação com Moçambique:

Moçambique tem um programa nacional, o Pronae, mas o que aconteceu, ele foi aprovado pelo conselho de ministros do país para poder implementar o projeto em cooperação com o Brasil e o Centro de Excelência, demorou para acontecer essa aprovação, era para ter começado em 2012, começou só em 2013. E tem o seguinte, quando falamos do Pronae, estamos falando da agricultura local, isto está muito claro, o que não está claro no Pronae é de onde sai o dinheiro que financia. E me faz pensar, o Pronae foi aprovado para poder executar um projeto de cooperação financiado pelo Brasil... só que é um projeto para a gente fazer o *hand-over* da alimentação escolar! (Entrevistado P8, funcionário do Centro de Excelência contra a Fome do PMA, abril de 2023).

O processo de transição da administração e do financiamento da alimentação escolar para o governo de Moçambique teve início em 2007 e, no momento da assinatura do acordo trilateral com o governo brasileiro e com o PMA, o país já estava encarregado destas responsabilidades (WFP, 2021). Desde então, outros projetos de cooperação foram assinados e renovados, mas o país segue contando com a transferência de recursos para custear o programa, como comenta o Entrevistado P8.

Moçambique é um dos países mais presentes na nossa cooperação, é um país prioritário. Uma coisa que a gente percebe é que ele ainda conta muito com os recursos desses projetos, mesmo que o WFP já não esteja financiando a alimentação escolar lá, ela já seja uma responsabilidade do governo. Inclusive a gente às vezes tem uns desentendimentos sobre o financiamento do programa. Eles tinham a dívida com a Rússia e este dinheiro deveria ser alocado na alimentação escolar que seria operacionalizada pelo escritório do WFP de Moçambique, mas sempre gera uns atritinhos, e no fim o programa fica meses sem operar (Entrevistado P8, funcionário do Centro de Excelência contra a Fome do PMA, abril de 2023).

As discordâncias entre o PMA e o MINEDH em relação ao financiamento do programa também são apontadas nos relatórios da organização como a causa de interrupções do Pronae por longos períodos e de desgastes na relação entre a agência e o governo moçambicano. Segundo o PMA, as tensões causadas pela divergência de interpretações afetam a qualidade e a eficiência do Pronae, pois o organismo teve dificuldades para seguir seus próprios protocolos, visto que o ministério dificultou o monitoramento do programa, impedindo as visitas dos seus técnicos (WFP, 2022). Estas discordâncias entre atores

dificultam também a transferência da responsabilidade sobre o financiamento e a administração do Pronae ao governo de Moçambique:

The country strategic plan foresaw a strong focus on capacity strengthening and infrastructure support of Government at central and decentralized levels for gradual take-over of school feeding, but this has not been completed. The debt swap modality that was put in place to enable WFP to manage funds for school feeding on behalf of the Government has been interpreted differently by the partners, and the agreements associated with this modality have been challenging to implement on both sides. This produced considerable tensions between the Government and WFP in the area of school feeding. Overall, the Pronae programme remains at small scale compared to needs, and the Government of Mozambique has not allocated envisioned funding for school feeding, which is essential for take-over (WFP, 2022, p. 51).

Embora os desentendimentos sobre a fonte de financiamento sejam apontados como o principal constrangimento neste processo pelo governo brasileiro, pelo Centro de Excelência e pelo escritório do PMA em Moçambique, outras divergências de interpretações também constam nos relatórios de avaliação da cooperação e refletem nos resultados da transferência. Fret e Pinto (2015) apontam que a compra de produtores locais foi interpretada como compra de estabelecimentos locais. Ou seja, a compra de alimentos foi feita de intermediários, principalmente dos alimentos perecíveis ou frescos, muitas vezes recorrendo a produtos importados. Dessa forma, descaracterizando um dos principais objetivos de um programa de HGFS, que é o estímulo à produção local a partir dos pequenos agricultores (Fret; Pinto, 2015).

Outro constrangimento significativo de natureza simbólica está relacionado à interpretação do cardápio oferecido no âmbito do Pronae. O FNDE disponibilizou nutricionistas para realizar pesquisas sobre os hábitos alimentares locais e criar cardápios adequados para as crianças, incluindo uma lista de possíveis substituições considerando a sazonalidade e a diversidade de alimentos disponíveis, de forma a construir opções mais flexíveis. No entanto, mesmo com essa orientação, as cozinheiras enfrentaram dificuldades em utilizar a lista de substitutos, resultando em refeições quase sempre repetitivas e pouco criativas, conforme apontado por Fret e Pinto (2015) em seu relatório.

Além disso, a ausência de outros ministérios e órgãos governamentais reflete a percepção do Pronae como uma política setorial, o que tem impedido seu pleno desenvolvimento como um programa de HGFS. A falta de articulação com o setor agrícola, seguindo o modelo proposto pelo PMA, tem como consequência a dificuldade de formação de cooperativas e associações de produtores capazes de fornecer alimentos para a alimentação escolar, como destacado por Milhorange (2018a). Essa falta de coordenação entre os

diferentes setores governamentais compromete os resultados esperados do processo de transferência.

#### 7.4.2.2 Dimensão Institucional

Os constrangimentos de ordem institucional observados no processo de transferência através dos projetos-piloto do Pronae não diferem daqueles observados na implementação do PAA África. No entanto, deve-se destacar a questão orçamentária, visto que o financiamento é apontado pelo PMA como o maior obstáculo para o avanço e a independência da política.

A liberalização econômica implementada a partir de 1992 em Moçambique construiu um cenário bastante atrativo para investidores estrangeiros, com baixíssimas taxas de impostos e mão-de-obra e terras baratas. O modelo de desenvolvimento adotado, que privilegia a implementação de megaprojetos e uma economia baseada na indústria extrativista, direcionou os esforços do Estado para a garantia da presença do capital estrangeiro no país (Milhorange, 2018a).

Milhorange (2018a) também aponta que os atores brasileiros que participam dos projetos de cooperação entre Brasil e Moçambique impressionam-se com a ausência do Estado no processo de desenvolvimento, especialmente do desenvolvimento rural. Um dos seus interlocutores do governo brasileiro mostrou-se surpreso ao compreender que o orçamento destinado às políticas públicas para o meio rural dependia de doações, ou seja, não poderia ter um orçamento previamente fixado. Em contrapartida, a autora registra que as transformações do PNAE se deram principalmente a partir da intervenção do Estado, não dependendo somente dos atores do mercado internacional (Milhorange, 2018a).

Neste mesmo sentido, Francisco e Sugahara (2015) descrevem que a política macroeconômica liberal, imposta pelas agências financeiras internacionais, gerou crescimento econômico apenas para uma parcela pequena da população, composta principalmente pela elite, que encontrou seu espaço no mercado formal. Porém, a maior parte da população moçambicana não vivenciou este fenômeno. A partir do século XXI, Moçambique vivenciou o crescimento do interesse de doadores e agências humanitárias internacionais no tema da proteção social do país, o que abriu a possibilidade de reduzir a pobreza e incentivar um crescimento inclusivo.

O Pronae, conforme identificado pelo PMA, enfrenta um obstáculo significativo em relação ao aspecto orçamentário devido à restrição financeira do orçamento público de Moçambique. Como mencionado anteriormente, o governo moçambicano não destina

recursos suficientes para a área da alimentação escolar e essa limitação tem impacto direto na capacidade do Pronae em consolidar uma política de HGSF. A falta de alocação de recursos adequados dificulta a implementação efetiva do programa e compromete sua sustentabilidade a longo prazo.

The Government of Mozambique's public resources are very limited in a restrained fiscal environment. This affects prospects for many WFP activities to continue and suggests that there will be continued reliance on financial resources and technical assistance from WFP. Interviews with government informants confirmed that in general the ministries and other public institutions only have resources for running costs (that is, salaries, management costs such as fuel, communications, etc.), which makes public investment unlikely in the short or medium term. [...] the Government of Mozambique has not committed public resources to the school feeding programme, calling into question the scaling up of the Pronae programme with national funds (WFP, 2022, p. 30).

Conforme destacado por Santarelli (2015), os técnicos do governo moçambicano ressaltam que a principal diferença entre a cooperação Norte-Sul e a cooperação brasileira reside na ausência de doações de recursos financeiros que não sejam direcionados para o custeio da equipe técnica. Essa constatação enfatiza que a intenção por trás da aceitação da transferência da política não se limitava apenas à adoção do modelo, mas também envolvia a transferência de recursos para sua efetiva implementação. Como mencionado pelos interlocutores da autora, essa dependência de arranjos trilaterais ou das doações do PMA enfraquece o projeto, uma vez que o governo não possui capacidade financeira para custear integralmente a política.

A aprovação do projeto-piloto do Pronae levou alguns meses para ocorrer. Em diferentes momentos, os relatórios do PMA e da cooperação brasileira apontam que a falta de celeridade nas tomadas de decisão e nas prestações de contas acarretam paralisações da distribuição da alimentação escolar nas escolas participantes do projeto (Rossetto, 2021; Dias; Carvalhais, 2021). Cabe destacar que, embora o programa tenha sido aprovado pelo Conselho de ministros, Moçambique ainda não tem uma lei relativa a ele aprovada (Dias, 2018).

O Centro de Excelência contra a Fome colocou como prioridade a aprovação de uma lei de alimentação escolar no país na segunda fase do projeto de cooperação, mas o Pronae ainda não está legislado. Moçambique, no entanto, assinou o acordo com o *School Meals Coalition*, juntando-se a mais de 120 Estados-membros e parceiros e comprometendo-se a garantir que todas as crianças tenham acesso à alimentação saudável e nutritiva até o ano de 2030 (WFP, 2022).

Em relação ao PMA, é importante recordar a natureza humanitária da agência, o que impacta também no processo de transferência. Embora tenha sido apontada a ausência de agilidade do governo moçambicano na alocação dos recursos para o Pronae como a principal causa de paralisações do projeto, cabe destacar que a agência atuou também em crises e desastres naturais no país neste período. Desta forma, deslocando seus técnicos para estes trabalhos, como pode ser percebido na fala da Entrevistada P7:

Como a gente tem coordenadores e técnicos dos projetos em cada país, quando tem alguma emergência, naturalmente todo o escritório do país, incluindo os técnicos dos projetos, direciona as suas atividades para tratar a emergência, então param o projeto, aconteceu agora em Moçambique com o Freddy, e todo mundo do escritório se envolve na emergência, até porque às vezes eles são os únicos que conseguem chegar nos lugares e tal. Mas é importante saber que recurso do projeto nunca é alocado em emergências, é um recurso que o WFP tem para isso mesmo (Entrevistada P7, funcionária do Centro de Excelência contra a Fome do PMA, abril de 2023).

Também tratando-se de emergências, a Entrevistada P4 destaca que em 2020, quando a pandemia de Covid-19 foi declarada pela Organização Mundial da Saúde, o Centro de Excelência em parceria com o FNDE criou cartilhas e *policy briefs* para garantir a continuidade das políticas de alimentação escolar nos países participantes da cooperação. Moçambique, na avaliação da entrevistada, teve dificuldades em fazer os ajustes necessários:

O Pronae até tem uma base, um planejamento bacana, está bem formulado, mas não é implementado, seja por questões políticas, por questões financeiras, por questões externas... no período da COVID foi desastroso, o governo não agiu nem com celeridade nem com alcance para adaptar o programa, ele ainda estava se recuperando daqueles furacões de 2019, lembra? Nesse período até a alimentação escolar virou uma alimentação escolar de emergência, mudou as nossas lentes completamente para ajudar a solucionar o que estava acontecendo naquele momento, no "hoje". E a gente ajudou nisso, a gente fez umas publicações sobre a COVID, mas precisou apoiar o país com ajuda humanitária, que o Brasil deu, mas foi um momento bem único (Entrevistada P4, funcionária do Centro de Excelência contra a Fome do PMA, março de 2023).

A organização também aponta a dificuldade de articulação entre os diferentes ministérios e órgãos de governo. As compras de alimentos dos pequenos produtores locais não são prioridade no Pronae. Ademais, a ausência do apoio necessário do Ministério de Agricultura para que os agricultores se organizem e forneçam alimentos para as escolas acaba por favorecer outros fornecedores, afastando-se do modelo de HGSF que inspira o projeto, como aponta Milhorange (2018a, p. 186):

It should be recalled that in the Brazilian case, the Food Purchase Programme and the School Feeding Act (Law No. 11.947/2009) made it possible to favour family farmers in public procurements, an aspect that has not been taken into consideration by Pronae in its institutionalisation process. Moreover, in Brazil, these initiatives have enabled the incorporation of informal farmers into public procurement. This possibility was not considered by Mozambican government officials, who believed that ‘local smallholders would be able to compete with intermediary retailers and bigger farmers when all norms and quality standards had been acquired (Milhorance, 2018a, p. 186).

O resultado, segundo Milhorance (2018b), é que a compra pública do Pronae tem fraca articulação com o setor agrário local (camponeses e pequenos produtores) e amplia a dificuldade de formalização de associações de agricultores – que precisam concorrer com comerciantes e agricultores com maior capacidade, que podem estabelecer preços abaixo do necessário para remunerar o pequeno produtor. Deste modo, para além dos benefícios às crianças que recebem a alimentação escolar (aumento da frequência em aula e das suas capacidades cognitivas, diminuição de casamentos e gestações na infância e do trabalho infantil, entre outros), o Pronae, sem que estabeleça a compra de produtores locais, não terá o mesmo potencial de transformação e de desenvolvimento que um programa de HGSP, como era, originalmente, a proposta de transferência do PMA.

#### **7.4.3 Desdobramentos da transferência do PNAE pelo PMA em Moçambique**

Embora o projeto do PMA em parceria com o Brasil tenha sido o ponto de partida para a criação do Pronae em Moçambique, ainda existe uma notável lacuna entre a formulação da política e sua efetiva implementação. Além de se basear nas ideias da política brasileira, a cooperação tinha como objetivo transferir a responsabilidade da implementação de um programa de HGSP para as autoridades moçambicanas. No entanto, isto não ocorreu de maneira eficaz, resultando em desafios significativos na implementação prática do Pronae, como falhas no financiamento, períodos de interrupção e ausência de legislação específica para o programa.

Tendo em vista o contexto político e econômico de Moçambique, percebe-se a dificuldade em dar continuidade aos projetos implementados sem a atuação das agências e o financiamento de doadores internacionais. O modelo macroeconômico imposto pelas agências financeiras internacionais implica orçamento público bastante enxuto, sem uma dotação orçamentária específica para o financiamento da política de alimentação escolar.

Também reflexo da política econômica implementada, o país tornou-se atraente para investidores estrangeiros. No entanto, também ficou dependente de doações e de projetos de

cooperação, intermediados ou não pelas agências multilaterais. Para Milhorce (2018a), iniciativas de curto-prazo, como é o caso de projetos-piloto implementados no país, têm pouca capacidade de gerar transformações profundas nas políticas públicas que atendam de forma eficiente as necessidades da população.

A diferença estrutural entre Brasil e Moçambique tem implicações nos resultados do processo de transferência da política de HGSP. No projeto-piloto, houve a previsão de construção de escolas e cozinhas, porém, algumas das cozinhas foram construídas com mão-de-obra local e voluntária, principalmente familiares dos estudantes, seguindo um projeto padrão da ONU-HABITAT. No entanto, as cozinhas construídas não possuíam o tamanho adequado, o que resultou na necessidade das cozinheiras improvisarem espaços e balcões e, em alguns casos, prepararem as refeições na área externa (Fret; Pinto, 2015). Esse imprevisto reflete a ausência de recursos e de infraestrutura adequados em Moçambique, evidenciando a diferença estrutural entre os dois países. Isto impacta diretamente a efetividade e a qualidade do processo de implementação do Pronae em Moçambique.

Assim como a construção das escolas foi realizada com o trabalho voluntário da comunidade local, as cozinheiras responsáveis pelo preparo das refeições (na maioria, mães de estudantes) também não são remuneradas. Embora o projeto-piloto apontasse a necessidade de uma cozinheira para cada 250 alunos por escola, não estava prevista a remuneração deste trabalho. Considerando as longas jornadas de trabalho, isso impedia que essas mulheres exercessem outras ocupações remuneradas (Fret; Pinto, 2015).

Os dados empíricos revelam uma significativa disparidade institucional, estrutural e mesmo de ideias e valores entre o governo moçambicano e o brasileiro. Conforme destacado pelo entrevistado P1 no quinto capítulo desta tese, há uma lacuna na comunicação e apresentação por parte do PMA e do Centro de Excelência em relação a aspectos cruciais do PNAE, tais como os custos e o financiamento de um programa de HGSP.

Essa falha na comunicação dificulta a compreensão e a aceitação de requisitos necessários para a implementação adequada do programa em Moçambique. As diferenças acentuam os desafios enfrentados no processo de transferência e destacam a importância de abordagens mais abrangentes e efetivas na disseminação de informações relevantes para garantir o sucesso e a sustentabilidade de programas similares em contextos diferentes.

## 7.5 “TUDO DEPENDE DA VONTADE POLÍTICA DO GOVERNO”: CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PROJETOS DE COOPERAÇÃO DO BRASIL COM A FAO E COM O PMA

Em Moçambique, diferentes projetos de alimentação escolar se encontram, mesmo que planejados separadamente. Este capítulo buscou analisar como a FAO e o PMA transferiram as suas traduções do PNAE para Moçambique e como estas ações impactaram a formulação do Pronae.

A complexidade da administração pública moçambicana é apontada como um dos maiores entraves para a implementação e descentralização do Pronae. O excesso de documentações e prestações de conta dificultam a aprendizagem dos atores políticos locais, e aqueles que alcançam o conhecimento necessário para lidar com as papeladas não permanecem muito tempo no emprego. A administração pública também se mostrou uma barreira para os agricultores e suas organizações. Muitas compras de alimentos das escolas precisam ser feitas em comunidades distantes, pois os camponeses carecem das documentações necessárias para a comercialização (Silva Neto, 2019; Milhorange, 2018a; Clements, 2015).

Observa-se a atuação de organizações estrangeiras no país e a dificuldade dos atores políticos locais de se apropriarem das diretrizes (muitas vezes mutantes) e dos resultados dos projetos-piloto implementados. A existência de diversas agências atuando com e financiando projetos de alimentação escolar e administrando os recursos, ou contratando outras organizações para isso, coloca-se como um empecilho para que o governo moçambicano se aproprie das etapas e dos instrumentos da política pública. Outro complicador apontado pela autora é a falta de transparência e o não compartilhamento de relatórios internos sobre a execução desses projetos (Clemente, 2018).

Os projetos da FAO e do PMA encontraram-se na província de Tete, facilitando a organização dos agricultores locais e da compra de alimentos feita pelas escolas. A assistência e a capacitação técnica fornecidas pela FAO permitiram que os pequenos produtores aumentassem sua produtividade, de forma a garantir a oferta de alimentos frescos para a alimentação escolar.

Os projetos analisados em Moçambique permitem identificar no processo de transferência a “vocação” de cada agência. A FAO atua na área agrícola, enquanto o PMA na parte de logística da entrega de alimentos, como dito pela Entrevistada P4:

A FAO trabalha muito com coleta de dados, prover *insights* sobre produção. No mundo, de forma geral, quem é a agência da alimentação escolar é o WFP, e não só projetos-pilotos ou coleta de dados, mas implementação direta, claro que quem implementa são os países, mas de organização internacional que implementa é o WFP, o WFP trabalha muito próximo do governo para fazer essa transição, às vezes o programa é financiado e implementado pelo WFP, às vezes é financiado pelo governo e operacionalizado pelo WFP. E a FAO não trabalha tanto com esta questão de entrega e de operacionalização, eles têm mais a questão técnica... cooperação Brasil-FAO tem projetos de fortalecimento de capacidades a partir da experiência brasileira. Pegam o que o Brasil fez e mostram para outros países como foi feito, mas não se envolvem diretamente de elaboração da política nacional, é mais uma "embalagem" da experiência brasileira para ser compreendida por outros países. É um *approach* bem diferente (Entrevistada P4, funcionária do Centro de Excelência contra a Fome do PMA, março de 2023).

Ainda assim, é importante destacar que o modelo brasileiro prevê uma política intersetorial, articulando alimentação escolar e compras públicas da agricultura familiar. Já os projetos implementados pelo PMA, embora apontem esta articulação como um dos principais objetivos, pouco avançam na criação de mercados para os pequenos produtores. Neste sentido, a presença da FAO na província de Tete foi fundamental para que o Pronae ali avançasse em direção a um HGFSF.

A administração dos recursos e o financiamento do programa são pontos de conflito entre o governo moçambicano, o governo brasileiro e o PMA. Como apontado, o orçamento alocado pelo Brasil no projeto é majoritariamente direcionado para o custeio das atividades realizadas pelos técnicos brasileiros e não prevê a operacionalização do programa, que deveria ser custeado, a priori, por Moçambique.

A transferência realizada pela FAO por meio do projeto PAA África teve como objetivo promover a aquisição de produtos da agricultura familiar para o programa de alimentação escolar local, o Pronae, seguindo o modelo SFN. Os principais atores envolvidos na transferência foram a FAO, a CGFome, o MDS e o PMA, com pouca participação das autoridades moçambicanas.

Os principais constrangimentos identificados foram a falha de comunicação entre os governos, percepções divergentes sobre modelos de desenvolvimento que deveriam ser implementados e a ausência de políticas públicas voltadas para os camponeses e pequenos produtores. Um ponto de destaque é que, embora não tenha havido impacto na legislação de compras públicas do país, o projeto PAA África apresentou resultados mais positivos nas províncias em que foi implementado, em termos da execução de compras de alimentos provenientes dos agricultores camponeses para a alimentação escolar. Isso indica que, mesmo sem uma mudança na legislação, a iniciativa foi capaz de gerar resultados concretos em relação à inclusão dos agricultores locais no fornecimento de alimentos para as escolas.

Esses resultados sugerem que a experiência do PAA África foi capaz de superar algumas barreiras e alguns desafios operacionais, facilitando a participação dos agricultores camponeses no processo de abastecimento alimentar das escolas. No entanto, é importante ressaltar que a ausência de avanços na área legislativa para promover maior integração e sustentabilidade dessas práticas caracteriza a descontinuidade das ações desenvolvidas.

Já a transferência realizada pelo PMA resultou na criação do Pronae em 2013, por meio do projeto do modelo HGSF implementado pelo Centro de Excelência, pela ABC e pelo FNDE em parceria com o MINEDH. Os constrangimentos encontrados foram semelhantes aos enfrentados na transferência realizada pela FAO. Além disso, a falta de alocação de recursos pelo governo moçambicano gerou desentendimentos sobre a origem das verbas.

Ambos os projetos analisados envolveram motivações voluntárias e coercitivas. Embora as autoridades locais busquem pelos projetos oferecidos pelas organizações internacionais, vale destacar que o país é altamente dependente destas intervenções, o que limite sua autonomia na escolha de prioridades. Ainda, os interlocutores da FAO e do PMA apontam a compreensão do Pronae enquanto uma política assistencial como um constrangimento relevante, visto que o país delega estas ações para seus doadores.

A transferência de políticas e projetos para Moçambique pode ser caracterizada como parcialmente coercitiva devido à dependência do país em relação a doações e assistência internacional. Nesse contexto, a implementação de projetos pode ocorrer menos por vontade própria do país receptor e mais por aceitação das condições e dos recursos oferecidos. Em outras palavras, os projetos são adotados não necessariamente porque são amplamente desejados e adequados às necessidades locais, mas sim porque o país está disposto a aceitar qualquer forma de ajuda externa disponível. Essa dinâmica afeta a autonomia e a capacidade do país de definir suas próprias políticas e prioridades, resultando em uma implementação desalinhada com as necessidades e realidades locais.

O Quadro 7 tem como objetivo responder às perguntas de Dolowitz e Marsh (2020), para comparar como cada organização transferiu a Moçambique o seu modelo de tradução do PNAE:

Quadro 7 - Análise de Transferência do PNAE em Moçambique

	<b>FAO</b>	<b>PMA</b>
<b>Por que transferir uma política pública?</b>	Combinação: <i>Lesson-drawing</i> (racionalidade limitada), o país necessita de intervenções e doações internacionais.	Combinação: <i>Lesson-drawing</i> (racionalidade limitada), o país necessita de intervenções e doações internacionais.

<b>Quais atores-chave se envolvem na transferência?</b>	FAO Roma; CGFome; PMA; MDS.	Centro de Excelência contra a Fome; ABC; FNDE; MINEDH.
<b>O que está sendo transferido?</b>	Compras públicas da agricultura familiar.	Alimentos frescos e saudáveis adquiridos localmente (de camponeses) para o Pronae.
<b>Qual a origem das lições?</b>	Modelo FAO de SFN.	Modelo PMA HGSEF.
<b>Quais os graus de transferência?</b>	Inspiração: observar problemas semelhantes em sistemas políticos diversos para estimular novas ideias e pensamentos sobre possíveis políticas domésticas.	Inspiração: observar problemas semelhantes em sistemas políticos diversos para estimular novas ideias e pensamentos sobre possíveis políticas domésticas.
<b>Quais as restrições e as facilidades para a transferência?</b>	Constrangimentos simbólicos: governo e elite moçambicana almejam um modelo de desenvolvimento modernizador, discordâncias e falhas de comunicação. Constrangimentos institucionais: ausência de registro de agricultores familiares, ausência de programas de incentivos para a aumentar e melhorar a produção.	Constrangimentos simbólicos: governo e elite moçambicana compreendem a alimentação escolar como uma política assistencialista, discordâncias e falhas de comunicação. Constrangimentos institucionais: Estado enxuto, falta de recursos humanos e financeiros no MINEDH; ausência de orçamento para o Pronae.

Fonte: elaboração própria (2023).

As entrevistas e os documentos analisados apontam que nem a alimentação escolar, nem a agricultura familiar são prioridades do governo moçambicano e, em decorrência, são compreendidos como objeto de políticas públicas assistencialistas. As autoridades contam com a implementação de projetos internacionais e com financiamento principalmente do PMA para que esses públicos sejam atendidos.

O governo e a elite moçambicana compreendem o desenvolvimento rural como um processo de modernização, que deve permitir aumentar a produção de *commodities* para o comércio internacional, e priorizam os projetos que tenham este objetivo. A pouca atenção dada aos camponeses compromete a implementação de um programa de HGSEF, conforme proposto pela cooperação brasileira. Sem ações do Estado, eles encontram dificuldade em organizar-se em cooperativas e associações e necessitam de assistência técnica para aumentar a sua produtividade, de forma a acessar o mercado da alimentação escolar. A lacuna entre a formulação da política e sua efetiva implementação destaca a necessidade de uma abordagem mais abrangente, que leve em consideração as especificidades e as capacidades locais para garantir uma implementação adequada e sustentável do programa.

Buscando conectar a agricultura familiar e a alimentação escolar, o Centro de Excelência contra a Fome está implementando o Projeto Além do Algodão, mencionado neste

capítulo, garantindo a assistência técnica necessária não apenas para a produção de algodão, mas também para a produção de outros alimentos que serão destinados à alimentação escolar pelos pequenos produtores. Percebe-se, então, que a melhor versão da transferência da política ocorre quando os projetos priorizam a atenção aos camponeses.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise dos preços dos alimentos ocorrida entre os anos de 2007 e 2008 evidenciou as fragilidades do sistema agroalimentar hegemônico, demandando a busca por novas abordagens que assegurassem o abastecimento e o acesso aos alimentos para a população global, sobretudo para os segmentos mais vulneráveis. Nesse contexto, os programas de alimentação escolar emergiram como uma política de proteção social e de estímulo às economias locais, conquistando reconhecimento e popularidade junto às organizações internacionais.

Em 2009, o Banco Mundial, em colaboração com o PMA, divulgou o relatório intitulado "Repensando a Alimentação Escolar", cujo enfoque recai sobre a relevância de formular e implementar políticas nacionais de alimentação escolar sustentáveis, preferencialmente articuladas ao setor educacional. A publicação destaca alguns países cujos programas foram identificados como exemplos exitosos, dentre os quais o Brasil se destaca pelas compras públicas provenientes da agricultura familiar (Bundy; Burbano; Grosh, 2009). A partir de então, o PNAE tem sido apontado como um caso bem-sucedido por diversas agências multilaterais, com destaque para o PMA e para a FAO.

Para compreender esse fenômeno, as análises e as discussões apresentadas ao longo desta tese buscaram analisar a transferência da política de alimentação escolar do Brasil para os contextos da Colômbia e de Moçambique, por meio da atuação da FAO e do PMA. Para atender ao objetivo proposto, foram acionadas as abordagens de análise de transferência e análise de tradução de políticas públicas, considerando como premissa que a difusão da política representa uma etapa do processo de transferência.

Inicialmente, foi empreendido um esforço para compreender as abordagens acionadas e os conceitos empregados, com o propósito de identificar quais métodos e técnicas seriam aplicáveis para responder às questões de pesquisa. Em seguida foi feito um resgate histórico do debate sobre alimentação escolar, como e por que surgiram programas nesse sentido, como as organizações internacionais atuam na área, o histórico dessas políticas no Brasil, e o processo de difusão do PNAE para a FAO e o PMA.

A fim de compreender como as agências internacionais (FAO e PMA) interpretam e traduzem a política de alimentação escolar brasileira, o presente estudo propôs-se a identificar os mecanismos utilizados pelo governo e pelos atores brasileiros para disseminar o PNAE em âmbito internacional (Hassenteufel *et al.*, 2017; Osorio, 2017). Dentre esses mecanismos, destacam-se o acordo de cooperação estabelecido com a FAO na América Latina, a criação do

Centro de Excelência do PMA em Brasília e a intensa atuação da diplomacia presidencial em outros países do Sul global. Prosseguindo, adotou-se a abordagem de tradução de políticas públicas para identificar as dimensões interativas, discursivas e institucionais presentes nesse processo, tanto na FAO quanto no PMA (Hassenteufel *et al.*, 2017).

Foram identificadas duas abordagens distintas utilizadas pela FAO na tradução da política de alimentação escolar brasileira: a *Home Grown School Feeding* (HGSF) e a *School Food and Nutrition* (SFN). A primeira consiste na formulação de projetos holísticos que buscam estabelecer um programa de alimentação escolar abrangente considerando aspectos multidisciplinares, tais como: compras públicas, legislação, educação alimentar e oferta holística de alimentos saudáveis. Já a segunda abordagem focaliza políticas setoriais essenciais para a construção da política, desenvolvendo projetos separados para o fortalecimento institucional, as compras públicas, a educação alimentar e a disponibilidade de alimentos saudáveis.

No âmbito do PMA, também foram identificadas duas traduções distintas, denominadas aqui como "Ajuda Humanitária" e *Home Grown School Feeding*. A tradução de alimentação escolar como ajuda humanitária tem como objetivo assegurar a SAN dos estudantes em países do Sul global por meio da distribuição de alimentos, sejam eles adquiridos localmente ou não, e de suplementos alimentares. Já os projetos de *Home Grown School Feeding*, semelhantes à tradução adotada pela FAO, buscam estabelecer políticas nacionais abrangentes, visando ampliar o número de beneficiários e promover a aquisição de alimentos junto aos produtores locais.

Nas traduções das duas organizações, é possível identificar as interconexões entre as dimensões interativa, institucional e discursiva. A FAO se estabeleceu como uma agência de conhecimento, cujo enfoque está na difusão de políticas e tecnologias agrícolas. Fazendo uso do conceito criado por Oliveira (2013), destaca-se que o professor universitário e renomado pesquisador internacional, José Graziano da Silva, é considerado o "embaixador da política" brasileira na organização. Juntamente com ele, os demais atores brasileiros (paradiplomatas) também possuem perfis semelhantes. Ademais, os discursos acionados pela agência são predominantemente científicos, com o objetivo de encontrar soluções para os desafios enfrentados pela agricultura familiar.

O PMA estabeleceu-se como a maior agência humanitária do sistema das Nações Unidas desde a sua criação. Uma de suas principais iniciativas é a distribuição de alimentação escolar para estudantes em situação de vulnerabilidade, sendo esses indivíduos o principal foco de seus discursos. O economista Daniel Balaban, que ocupou a posição de presidente do

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) durante os primeiros governos de Lula da Silva, e desde 2011 ocupa o cargo de diretor do Centro de Excelência contra a Fome do PMA, desempenha o papel de "embaixador da política" na organização. Assim como os demais atores envolvidos na organização (paradiplomatas), Balaban possui formação e trajetória relevantes nas áreas de gestão e relações internacionais.

A transferência dos modelos de alimentação escolar propostos pela FAO e pelo PMA para a Colômbia e Moçambique foi analisada utilizando a abordagem de Dolowitz e Marsh (2000). Na transferência realizada pela FAO na Colômbia, identificou-se a adoção do modelo de *Home Grown School Feeding*, com a participação ativa de órgãos governamentais brasileiros, como o FNDE e a ABC, além do governo colombiano (que criou a Mesa Técnica de Agricultura Campesina, Familiar e Comunitária), do escritório da FAO para a América Latina e Caribe e do escritório local na Colômbia, que desempenharam papéis centrais nesse processo. A transferência ocorreu por meio de emulação voluntária e resultou na inclusão da categoria ACFC (Agricultura Campesina, Familiar e Comunitária) nas compras públicas de alimentos, bem como na criação da Unidade Administrativa Especial de Alimentação Escolar (UApA) e na consolidação do Programa de Alimentação Escolar (PAE) como um programa de Estado, contando com um orçamento mínimo para sua implementação. Entre os constrangimentos identificados estão a desconfiança que permeia as relações entre a população e o Estado, resultado de décadas de conflito armado e de uma política econômica liberal que limita os recursos humanos e financeiros para a execução de políticas públicas.

A transferência do modelo de alimentação escolar realizada pelo PMA no departamento de La Guajira adotou o modelo emergencial, com baixa participação do governo colombiano e envolvimento significativo de outras organizações internacionais, além do próprio PMA, e de doadores internacionais. Verificou-se que a transferência ocorreu por meio de uma inspiração que combinou características voluntária e coercitiva, com o principal objetivo de fornecer refeições quentes preparadas com alimentos frescos adquiridos localmente. Além dos desafios também enfrentados no processo de transferência da FAO, destacou-se a atuação do PMA como uma agência humanitária e executora do PAE no departamento, o que limitou o envolvimento do governo nacional na região.

Em Moçambique, a transferência foi realizada pela FAO por meio do projeto *Purchase from Africans for Africa* (PAA África), cujo objetivo era promover a aquisição de produtos da agricultura familiar para o programa de alimentação escolar local (Pronae). A transferência foi uma inspiração que seguiu o modelo *School Food and Nutrition* e combinou motivações voluntárias e coercitivas. Além do escritório da FAO em Roma, o processo de

transferência envolveu a CGFome, o MDS e o PMA, mas teve pouca adesão dos órgãos governamentais moçambicanos. Durante o processo, foram identificados como constrangimentos a falta de comunicação adequada entre os governos do Brasil e de Moçambique, divergências nos modelos de desenvolvimento almejados e a ausência de políticas públicas direcionadas aos camponeses e pequenos produtores.

A transferência realizada pelo PMA deu origem ao Programa Nacional de Alimentação Escolar de Moçambique (Pronae) em 2013, a partir de um projeto de *Home Grown School Feeding* implementado pelo Centro de Excelência, pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e pelo FNDE junto ao Ministério Nacional de Educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH), tendo como inspiração o PNAE brasileiro. O processo envolveu motivações tanto voluntárias quanto coercitivas, uma vez que o país depende de doações internacionais para garantir a alimentação escolar e buscava estabelecer um programa que fornecesse alimentos frescos e saudáveis adquiridos da agricultura camponesa. Os constrangimentos encontrados foram semelhantes aos enfrentados no processo de transferência realizado pela FAO. Além disso, a falta de alocação de recursos pelo governo moçambicano para a implementação do Pronae gerou desentendimentos entre o país, o Brasil e o PMA sobre a origem dessas verbas.

O Quadro ilustra os desdobramentos da implementação e da reformulação das políticas de alimentação escolar do Brasil, da Colômbia e de Moçambique:

Quadro 8 - Síntese dos programas de alimentação escolar do Brasil, Colômbia e Moçambique

	Ano de implementação	Abrangência	Entidade responsável	Gestão	Modelo	Marcos Institucionais	Constrangimentos
PNAE - Brasil	1979	Todos os estudantes da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias.	FNDE – MEC	Descentralizada	Compras públicas de alimentos, sendo que destes, 30% devem ser adquiridos diretamente da agricultura familiar.	Lei nº 11.947, de 2009	Desigualdade na implementação da política, algumas regiões não cumprem com o mínimo de compras da agricultura familiar determinada na Lei nº 11.947/2009.
PAE - Colômbia	1949	Estudantes da educação básica primária, de áreas rurais e urbanas, em situação de pobreza ou vulnerabilidade.	MEN	Descentralizada parcial - mesa de compras públicas	Compras públicas de alimentos, sendo que destes, 30% os operadores devem adquirir da agricultura familiar.	Lei nº 2.046, de 2020	Desigualdade entre os departamentos na implementação da política. Apesar de ser uma política educacional, ainda está atrelada à noção de assistência social.
Pronae - Moçambique	2013	Projetos-piloto, atualmente atende mais de 300 mil estudantes de 340 escolas	MINEDH/ PMA	Projetos administrados pelas organizações internacionais	Compras e distribuição realizadas por organismos internacionais.	Decreto do conselho de ministros, 2013	Lei de compras impede o acesso dos camponeses aos mercados da alimentação escolar. Governo não assume a responsabilidade financeira e administrativa sobre o programa. Alimentação escolar é vista como uma política assistencial, deixada à cargo das organizações internacionais.

Fonte: elaboração própria (2023).

Embora Dolowitz e Marsh (2000) tenham proposto a identificação das razões pelas quais o processo de transferência pode fracassar, neste estudo assumiu-se que não houve um fracasso absoluto, mas sim dificuldades. Considerou-se também que, devido à natureza de longo prazo dos projetos, essas dificuldades podem ser superadas à medida que as instituições e os atores envolvidos amadurecem. É importante ressaltar que o processo de transferência não se trata de uma simples cópia do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) brasileiro, mas sim da construção de programas nacionais que adotem alguns dos princípios fundamentais da política brasileira. Essa construção pode ocorrer tanto no presente quanto no futuro, o que torna a transferência às vezes uma emulação e às vezes uma fonte de inspiração.

A participação do Brasil e dos atores brasileiros nos projetos analisados é considerada singular pelos informantes entrevistados. As organizações internacionais desempenham o papel de mediadoras nesse processo, fornecendo seu prestígio e reconhecimento internacional para que os atores brasileiros possam difundir não apenas as políticas, mas também os resultados alcançados no país. Em essência, essas agências funcionam como plataformas de promoção do sucesso das políticas públicas de SAN do Brasil.

Conforme apontado por Milhorce (2018a), a cooperação Sul-Sul é caracterizada pelo aproveitamento dos espaços internacionais estabelecidos como uma estratégia para obter maior credibilidade internacional e ampliar o alcance de suas ações. Além disso, é importante considerar a escassez de recursos nacionais para promover a cooperação. No contexto brasileiro, a ABC permanece relativamente limitada em comparação às agências dos países do Norte global, o que impede que assuma projetos sem a participação dos organismos multilaterais.

É interessante observar a ausência das autoridades locais na implementação da política em Moçambique e, em menor medida, na Colômbia. Essa constatação destaca a importância e a dependência da atuação das agências internacionais em ambos os países.

Quanto à Colômbia, embora a ausência das autoridades locais seja identificada em menor medida, ainda é significativa. O país enfrentou desafios complexos, como conflitos armados internos e a liberalização econômica – que gerou, como no Brasil, grande desigualdade socioeconômica entre os indivíduos e entre os departamentos. As agências internacionais atuam no país para compensar a ausência de instituições fortes.

Em relação a Moçambique, a presença e o apoio das agências internacionais podem ser cruciais devido a vários fatores. Moçambique enfrentou desafios significativos, incluindo conflitos internos, grandes índices de pobreza e de insegurança alimentar e vulnerabilidade a desastres naturais. A implementação de políticas públicas eficazes nesse contexto exigiria

recursos consideráveis e capacidades institucionais robustas, que podem não estar prontamente disponíveis nas autoridades locais.

A comparação entre os casos da Colômbia e de Moçambique revela nuances significativas na transferência do PNAE em contextos com desafios e condições distintos. Na Colômbia, o processo foi marcado pela influência de um contexto sociopolítico instável, com a recente assinatura do Acordo de Paz e os esforços de reconstrução social após décadas de conflito armado. Esse ambiente exigiu que as políticas fossem adaptadas para se alinhar às necessidades de uma população rural impactada pelo conflito armado, com foco na promoção da inclusão e da segurança alimentar em áreas fragilizadas. Em Moçambique, por outro lado, o cenário foi caracterizado por uma alta vulnerabilidade econômica e social, agravada pela dependência de ajuda internacional e pelos frequentes desastres naturais que afetam a produção agrícola. A transferência do PNAE nesse contexto demandava uma abordagem centrada na resiliência e na sustentabilidade dos sistemas alimentares.

Os sucessos observados na Colômbia podem ser atribuídos à capacidade de mobilização das redes institucionais locais e ao engajamento recente das comunidades rurais na implementação das políticas. Já em Moçambique, os desafios se concentraram na falta de infraestrutura e de recursos financeiros, que limitaram a eficácia das iniciativas e dificultaram a criação de um sistema alimentar autossustentável. Essa comparação sublinha a importância de considerar as especificidades locais ao transferir políticas públicas e sugere que estratégias de implementação devem ser ajustadas de acordo com o contexto sociopolítico e econômico de cada país.

A partir da pesquisa conduzida é possível afirmar que, embora os atores brasileiros assumam um papel de destaque, as duas organizações examinadas (FAO e PMA) reproduzem seu papel histórico, evidenciando seu *path dependence* também nos projetos investigados. Embora ambas tenham passado recentemente por transformações, é perceptível que a FAO desempenha principalmente o papel de uma agência de conhecimento, enquanto o PMA concentra suas ações na área de assistência humanitária.

A premissa de que a cooperação Sul-Sul seria mais vantajosa, por ocorrer entre países semelhantes, não se confirma de forma integral. Conforme destacado por uma das participantes da pesquisa, as diferenças entre os países do Sul global são mais numerosas do que suas semelhanças, abrangendo aspectos institucionais, socioculturais, políticos e econômicos.

Constata-se que os países emergentes muitas vezes recorrem a organismos multilaterais, conforme proposto por Milhorange (2018a), devido à ausência de uma estrutura

nacional robusta e recursos adequados para o desenvolvimento de projetos internacionais. A falta de capacidade institucional e financeira impede que esses países implementem e sustentem políticas públicas complexas sem apoio externo. Além disso, como apontado por Milani e Oliveira (2022), esses projetos representam uma forma de estratégia de "*soft power*", permitindo a difusão de ideias e valores contidos nas políticas públicas de nações mais influentes.

No entanto, é crucial problematizar a transferência de políticas públicas e a cooperação Sul-Sul de maneira mais enfática. Embora esses projetos possam ser apresentados como uma busca por solidariedade e sinergia entre países do Sul global, é essencial considerar a dependência desses países em relação aos recursos financeiros. Países do Sul global, como o Brasil, que transferem suas políticas para outras nações também enfrentam limitações significativas em termos de financiamento e infraestrutura. Essa situação resulta em projetos que muitas vezes se mostram insuficientes, não atingindo todo o seu potencial devido à falta de recursos necessários para sua implementação e manutenção.

Ademais, a análise da política externa como política pública, conforme sugerido por Milani e Oliveira (2022), é fundamental para entendermos o papel dessas parcerias na busca de interesses nacionais e no estabelecimento de relações de poder entre os países envolvidos. A transferência de políticas públicas não deve ser vista apenas como um ato de benevolência ou cooperação, mas também como uma ferramenta estratégica para a projeção de poder e influência global. Portanto, a crítica sobre a capacidade dos países receptores de adaptar e internalizar essas políticas sem comprometer sua autonomia e sem os recursos financeiros adequados é vital para uma compreensão mais equilibrada da dinâmica da cooperação internacional.

Embora Dolowitz e Marsh (2000) apontem o idioma como um possível obstáculo no processo de transferência, as dificuldades de comunicação foram identificadas principalmente nos projetos implementados em Moçambique, que possui o mesmo idioma que o Brasil, e não na Colômbia. Os informantes envolvidos no processo de transferência na Colômbia destacaram, inclusive, que as semelhanças entre os dois países facilitaram as trocas de conhecimento. Isso pode indicar que fatores históricos compartilhados, proximidade geográfica e estrutura econômica semelhante desempenham um papel determinante no sucesso da transferência.

Esses achados têm relevância para a compreensão do papel desempenhado por países emergentes, como o Brasil, no contexto internacional. Especificamente, tais achados de pesquisa destacam o prestígio conquistado pelo Brasil no cenário global devido aos resultados

alcançados por suas políticas de SAN implementadas durante os governos do Partido dos Trabalhadores. Esse reconhecimento internacional foi resultado do esforço dos atores brasileiros na disseminação desses resultados, e a colaboração com organizações internacionais foi uma estratégia adotada para se consolidar como um importante ator global.

Com base nos desafios identificados na transferência do PNAE para Colômbia e Moçambique, algumas recomendações podem ser formuladas para futuras iniciativas de cooperação Sul-Sul. Em primeiro lugar, é fundamental que as políticas públicas transferidas sejam flexíveis o suficiente para serem adaptadas aos contextos locais, levando em conta não apenas as condições socioeconômicas, mas também as dinâmicas culturais e políticas que possam influenciar a sua implementação. É recomendável que programas como o PNAE sejam acompanhados por um forte componente de capacitação institucional local, garantindo que os países receptores tenham as ferramentas necessárias para adaptar e sustentar as políticas ao longo do tempo.

Além disso, a criação de parcerias com organizações locais, tanto governamentais quanto da sociedade civil, pode ajudar a construir um sentido de propriedade sobre as políticas transferidas, facilitando sua aceitação e sucesso a longo prazo. Outro ponto crucial é o financiamento adequado e contínuo, que deve ser planejado desde o início da transferência para evitar que os projetos se tornem insustentáveis após o término do apoio inicial. Esses aprendizados reforçam a importância de um planejamento estratégico detalhado e de um acompanhamento contínuo das políticas transferidas, com ajustes sendo feitos conforme necessário para garantir a eficácia e a sustentabilidade dos programas.

Apenas recentemente tem ocorrido um encontro entre os estudos sobre desenvolvimento rural e as relações internacionais. Espera-se que esta tese contribua para direcionar a compreensão do rural enquanto um espaço de disputas e influências internacionais. Além disso, busca-se demonstrar a importância de realizar pesquisas sobre eventos e projetos locais para compreender os efeitos da atuação internacional dos atores envolvidos.

Desde o início desta tese, em 2018, tanto o Brasil como o restante do mundo passaram por mudanças significativas nos âmbitos político, econômico e sanitário. A pandemia de Covid-19 trouxe desafios adicionais para a pesquisa e para a implementação das políticas. As restrições impostas dificultaram o acesso aos atores locais, limitando a realização de pesquisa de campo, entrevistas presenciais e a compreensão das impressões dos atores locais e o impacto dos projetos analisados no cotidiano dos territórios em que são implementados. Este contexto impôs a necessidade de recorrer a entrevistas virtuais e análise de documentos, o

que, embora tenha permitido a continuidade da pesquisa, limitou a profundidade das interações e o entendimento das nuances locais.

É importante reconhecer que a pandemia influenciou não apenas a metodologia da pesquisa, mas também o próprio objeto de estudo. As medidas de combate à Covid-19 impactaram a segurança alimentar e a implementação de programas de alimentação escolar globalmente. A experiência da pandemia ressaltou a importância de sistemas alimentares resilientes e de políticas públicas adaptáveis às crises.

As interações realizadas apontaram para novas possibilidades de estudos futuros. Uma dessas perspectivas é a realização de estudos comparados sobre as atuações dos países emergentes nas organizações internacionais, visando identificar trajetórias e estratégias que possam contribuir para uma reflexão mais abrangente sobre a cooperação Sul-Sul. Essas abordagens poderiam fornecer *insights* valiosos para aprimorar as práticas de cooperação internacional e promover mais intercâmbio de conhecimento entre os países envolvidos.

A abordagem de análise de transferência de políticas públicas, embora ainda em desenvolvimento e com diversas perspectivas teóricas, oferece um campo fértil para a realização de pesquisas e a combinação de objetos de estudo. Neste trabalho, ao adotar os conceitos de transferência e tradução, foi possível adaptar essa abordagem para analisar as transferências mediadas por organismos multilaterais, no contexto específico da cooperação Sul-Sul. Foi demonstrado que esses processos de transferência diferem das transferências realizadas pelos países do Norte global, majoritariamente estudadas. As lições aprendidas sugerem que o sucesso da transferência de políticas depende de uma compreensão profunda dos contextos locais, do envolvimento ativo dos atores locais e da flexibilidade para adaptar as políticas às realidades específicas.

Os achados desta pesquisa contribuem para novas reflexões sobre a transferência e tradução de políticas públicas. Em particular, os casos da Colômbia e de Moçambique destacam a importância da contextualização das políticas transferidas, confirmando que modelos de políticas públicas não podem ser simplesmente replicados de um país para outro sem ajustes cuidadosos. Essa constatação dialoga com a literatura que critica as abordagens tradicionais de transferência de políticas, que muitas vezes negligenciam as particularidades locais em favor de uma aplicação homogênea e universalista.

Além disso, esta pesquisa reforça a relevância da abordagem de análise da "tradução de políticas", que argumenta que as políticas são reinterpretadas e recontextualizadas conforme são implementadas em novos contextos. Os resultados mostram que a tradução das políticas não é apenas um processo de adaptação técnica, mas também de negociação entre

diferentes atores com interesses variados, o que pode influenciar de forma significativa o sucesso ou fracasso de uma política transferida. Esses *insights* teóricos ampliam a compreensão sobre os processos de transferência de políticas públicas em contextos de alta complexidade, como os observados na Colômbia e em Moçambique.

As conclusões desta pesquisa abrem várias possibilidades para estudos futuros. Uma área que merece maior investigação é o papel das organizações internacionais, como a FAO e o PMA, na mediação da transferência de políticas públicas. Estudos futuros poderiam explorar como essas organizações negociam os interesses dos países doadores e receptores, e como essas dinâmicas impactam a efetividade das políticas transferidas. Além disso, seria valioso examinar em maior profundidade as estratégias de adaptação utilizadas pelos países receptores para internalizar as políticas transferidas, e como essas estratégias variam entre diferentes contextos culturais e políticos.

Outra linha de pesquisa promissora é o estudo comparativo de diferentes modelos de cooperação internacional, além da cooperação Sul-Sul, para identificar práticas que possam ser universalizadas ou adaptadas a outros contextos. Isso incluiria a análise de como os países do Sul global podem fortalecer sua capacidade institucional para não apenas receber, mas também adaptar e inovar a partir das políticas transferidas. Essas linhas de investigação ajudariam a construir um entendimento mais abrangente dos desafios e oportunidades associados à transferência de políticas públicas em um mundo cada vez mais interconectado.

Finalmente, é essencial continuar investigando como políticas de alimentação escolar podem ser aprimoradas e adaptadas para responder a crises globais como a pandemia de Covid-19. Este estudo oferece uma base para futuras pesquisas e práticas na transferência de políticas públicas, promovendo um desenvolvimento rural sustentável e a segurança alimentar no Sul global.

## REFERÊNCIAS

- AFRICAN UNION. **African Union Biennial Report on Home-Grown School Feeding (2019-2020)**. Addis Ababa: African Union, 2021. Disponível em: [https://au.int/sites/default/files/documents/40022-doc-final\\_biannual\\_report.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/40022-doc-final_biannual_report.pdf). Acesso em: 20 jul. 2023.
- AGARWAL, Bina. Food sovereignty, food security and democratic choice: critical contradictions, difficult conciliations. **Journal of Peasant Studies**, London, v. 41, n. 6, p. 1.247- 1.268, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03066150.2013.876996>. Acesso em: 19 jul. 2023.
- ALBUQUERQUE, Felipe Leal Ribeiro de. **Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Centro de Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.btd.uerj.br/handle/1/15592>. Acesso em: 19 jul. 2023.
- ARAÚJO, Alcione Lino; CANTERI, Maria Helene Giovanetti; BITTENCOURT, Juliana Vitória Messias. Agricultura familiar e o impacto do Covid-19 aos programas de políticas públicas-PNAE e PAA. *In*: OLIVEIRA, Robson José (org.). **Extensão rural: práticas e pesquisas para o fortalecimento da agricultura familiar**. v. 2. Guarujá: Científica Digital, 2021. p. 81-103.
- ASHE, Leah M.; SONNINO, Roberta. At the crossroads: new paradigms of food security, public health nutrition and school food. **Public Health Nutrition**, Cambridge, v. 16, n. 6, p. 1020-1027, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S1368980012004326>. Acesso em: 19 jul. 2023.
- BALABAN, Daniel. Cooperação internacional do Brasil para a criação de ações nacionais sustentáveis de Segurança Alimentar e Nutricional: a atuação do Brasil através do Centro de Excelência contra a Fome. *In*: ALMINO, João; LIMA, Sérgio (org.). **30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira**. Brasília: FUNAG, 2017. p. 285- 303.
- BAUMANN, Renato; SCHLEICHER, Rafael; FERREIRA, Jhonatan; BARRIOS, José Alejandro; SANTANA, Priscilla Mayna. O Brasil e a cooperação internacional: uma discussão conceitual. *In*: BAUMANN, Renato (coord.). **Cooperação internacional em tempos de pandemia: relatório COBRADI 2019-2020**. Brasília: IPEA, 2022. p. 25-33.
- BEGHIN, Nathalie. **A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios: onde estamos e para onde vamos**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014. Disponível em: [https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Cooperacao\\_em\\_SAN\\_2014\\_Livro\\_Final-1.pdf](https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Cooperacao_em_SAN_2014_Livro_Final-1.pdf). Acesso em: 19 jul. 2023.
- BELLUCCI, Beluce. **Economia contemporânea em Moçambique: sociedade linhageira, colonialismo, socialismo, liberalismo**. Rio de Janeiro: Editora Universitária Candido Mendes (EDUCAM), 2007.

BENGOA, José Maria. A half-century perspective on world nutrition and the international nutrition agencies. **Nutrition Reviews**, Washington, v. 55, n. 8, p. 309-314, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1753-4887.1997.tb05492.x>. Acesso em: 19 jul. 2023.

BENNETT, Colin J. What is policy convergence and what causes it?. **British Journal of Political Science**, Cambridge, v. 21, n. 2, p. 215-233, 1991. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/abs/what-is-policy-convergence-and-what-causes-it/48D1431EDDC9D5DD4C9B1A06693CD6FD>. Acesso em: 20 jul. 2023.

BOSCAINI, Bruna Ongaratto. **A transferência internacional de políticas de assistência social durante o governo Lula (2003-2010):** dimensões simbólica e institucional. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/156964>. Acesso em: 19 jul. 2023.

BOUTERAKOS, Maree; DOURA, Michele; HAMBAYI, Mutinta; BUNDY, Donald. The importance of school feeding programmes to support the nutrition of school-age children, particularly during the COVID-19 pandemic. **Field Exchange**, Oxford, v. 66, p. 12-14, 2021. Disponível em: <https://www.enonline.net/fex/66/schoolfeedingprogrammessochoolagechildren>. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRAGA, Patricia Benedita Aparecida. Pesquisa qualitativa em debate: entre especificidades e “novas” concepções nos estudos comparativos. **Teoria e Pesquisa**, Brasília, v. 25, n. 3, p. 150-173, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4322/tp.25309>. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; [...]. Brasília, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm). Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm). Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 5.829, de 30 de novembro de 1972.** Cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e dá outras providências. Brasília, 1972. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/15829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/15829.htm). Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. **Lei Orgânica de Segurança Alimentar Nutricional (Losan):** Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional-SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm). Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Profucionário:** curso técnico de formação para os funcionários da educação. Alimentação e nutrição no Brasil. Brasília, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/profunc/aliment.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia alimentar para a população brasileira**. Versão resumida. Brasília, 2014. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia\\_alimentar\\_populacao\\_brasileira\\_versao\\_resumida.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_versao_resumida.pdf). Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Ministério da Educação. **Portaria interministerial nº 1.010, de 08 de maio de 2006**. Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. Brasília, 2006. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/pri1010\\_08\\_05\\_2006.html](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/pri1010_08_05_2006.html). Acesso em: 20 jul. 2023.

BRAUN, Dietmar; GILARDI, Fabrizio. Taking ‘Galton's problem’ seriously: towards a theory of policy diffusion. **Journal of Theoretical Politics**, New York, v. 18, n. 3, p. 298-322, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0951629806064351>. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRUNT, Carol; CASEY, John. The impacts of marketization on international aid: transforming relationships among USAID vendors. **Public Administration and Development**, [s.l.], v. 42, n. 3, p. 167-178, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/pad.1977>. Acesso em: 19 jul. 2023.

BUNDY, Donald A. P.; BURBANO, Carmen; GROSH, Margaret Ellen. **Rethinking school feeding: social safety nets, child development, and the education sector**. Washington: The World Bank, 2009.

CABRAL, Lúcia Vilela. **Priests, technicians and traders: actors, interests and discursive politics in Brazil's agricultural development cooperation programmes with Mozambique**. 2016. Doctoral thesis (PhD) – Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, 2016.

CABRAL, Lúcia Vilela; SHANKLAND, Alex. **Narratives of Brazil-Africa cooperation for agricultural development: new paradigms? [S.l.]**: China and Brazil in African Agriculture (CBAA) Project, Mar. 2013. (Working Paper, v. 51). Disponível em: [https://www.future-agricultures.org/wp-content/uploads/pdf-archive/FAC\\_Working\\_Paper\\_051.pdf](https://www.future-agricultures.org/wp-content/uploads/pdf-archive/FAC_Working_Paper_051.pdf). Acesso em: 19 jul. 2023.

CALDAS, Eduardo L.; ÁVILA, Mário Lúcio. Compras públicas e alimentação escolar no Paraguai: a disseminação da experiência brasileira e a adaptação do modelo. In: SABOURIN, Eric; GRISA, Catia (org.). **A difusão de políticas brasileira para agricultura familiar na América Latina e Caribe**. Santa Maria: Escritos, 2018. p. 171-189.

CALDERÓN, Patrícia Elena Giraldo. **Alimentación escolar y compras públicas en perspectiva comparada: un análisis Colombia-Brasil**. 163f. 2018. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/178579>. Acesso em: 20 jul. 2023.

CANDEL, Jeroen J. L.; BREEMAN, Gerard E.; STILLER, Sabina J.; TERMEER, Catrien J.A.M. Disentangling the consensus frame of food security: the case of the EU Common Agricultural Policy reform debate. **Food Policy**, Guildford, v. 44, p. 47-58, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2013.10.005>. Acesso em: 19 jul. 2023.

CARO RINCÓN, Carlos Andrés. **Design and evaluation of a composite compliance indicator for the Colombian school nutrition program**. 2018. Trabajo de grado (Maestría en Ingeniería Industrial) – Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de los Andes, Colombia, 2018. Disponível em: <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/34477>. Acesso em: 20 jul. 2023.

CARVALHO, Daniela Gomes. **O programa Nacional de Alimentação Escolar e a sustentabilidade: o caso do Distrito Federal (2005-2008)**. 2009. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/4788>. Acesso em: 19 jul. 2023.

CASTEL-BRANCO, Carlos Nuno. **Os mega projectos em Moçambique: que contributo para a economia nacional**. Maputo: Fórum da Sociedade Civil para Indústria Extractiva, 2008.

CAU, Hilário Simões. **A construção do estado em Moçambique e as relações com o Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/30619>. Acesso em: 19 jul. 2023.

CHANAIWA, David. A África Austral. In: MAZRUI, Ali A.; WONDJI, C. (ed.). **História geral da África VIII: África desde 1935**. Brasília: UNESCO, 2010.

CHARLTON, Mark W. Innovation and inter-organizational politics: the case of the World Food Programme. **International Journal**, Toronto, v. 47, n. 3, p. 630-665, 1992. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/002070209204700309?journalCode=ijxa>. Acesso em: 20 jul. 2023.

CHECHI, Leticia Andrea. **Dos acordos globais às ações locais sobre mudanças climáticas: tradução e implementação do Plano e Programa ABC**. 2019. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/204085>. Acesso em: 20 jul. 2023.

CLEMENTE, Joana Maria Fernandes Lopes. **Contributo da alimentação escolar no combate ao absentismo no ensino primário em Moçambique**. 2018. Dissertação (Mestrado em Estudos de Desenvolvimento) – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10071/18087>. Acesso em: 19 jul. 2023.

CLEMENTS, Elizabeth Alice. Addressing rural poverty and food insecurity through local food purchasing and school lunch programs: PAA Africa, Pronae and the creation of institutional markets in Mozambique. **Revista Nera**, São Paulo, n. 26, v. 18, p. 28-50, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.47946/rnera.v0i26.3570>. Acesso em: 19 jul. 2023.

COELHO, Denilson B. Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; COELHO, Denilson Bandeira, SILVA, Sidney Jard. **Difusão de políticas públicas**. São Bernardo do Campo: EdUFABC, 2016. p. 35-64.

COLLANTE, Sofia; RODRÍGUE, C; TORRES, F. El poder de un refrigerio: la alimentación escolar y sus efectos educativos en Colombia. **Foco Económico: un blog latinoamericano de economía y política**, [s.l.], 12 jul. 2022. Disponível em:

<https://dev.focoeconomico.org/2022/07/12/el-poder-de-un-refrigerio-la-alimentacion-escolar-y-sus-efectos-educativos-en-colombia/>. Acceso em: 20 jul. 2023.

COLOMBIA. **Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera**. Bogotá, DC: Gobierno de Colombia; FARC-EP, 24 nov. 2016.

Disponível em:

[https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11\\_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf). Acceso em: 20 jul. 2023.

COLOMBIA. **Ley 1450 de 2011**. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Bogotá, DC, 2011. Disponível em:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43101>. Acceso em: 20 jul. 2023.

COLOMBIA. **Ley 2046 de 2020**. Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos. Bogotá, DC, 2020.

Disponível em: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30039692>. Acceso em: 20 jun. 2023.

COLOMBIA. **Ley 2167 de 2021**. Por medio del cual se garantiza la operación del Programa de Alimentación Escolar - PAE - durante el calendario académico. Bogotá, DC, 2021.

Disponível em: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-400474\\_recurso\\_32.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-400474_recurso_32.pdf). Acceso em: 20 jul. 2023.

COLOMBIA. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. **Lineamientos estratégicos de política pública: agricultura campesina, familiar y comunitaria ACFC**. Bogotá, DC, 2018.

Disponível em: <https://www.minagricultura.gov.co/Documents/lineamientos-acfc.pdf>. Acceso em: 20 jul. 2023.

COLOMBIA. Ministerio de Educación Nacional. **Decreto nº. 1852 de 2015**. Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 40 del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, [...], en lo referente al Programa de Alimentación Escolar -PAE. Bogotá, DC, 2015a. Disponível em:

<https://www.mineducacion.gov.co/portal/normativa/Decretos/353830:Decreto-No-1852-de-2015>. Acceso em: 20 jul. 2023.

COLOMBIA. Ministerio de Educación Nacional. **Ley 1176 de 2007**. Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Bogotá, DC, 2007. Disponível em:

<https://www.mineducacion.gov.co/portal/ejes-tematicos/Normas-sobre-Educacion-Preescolar-Basica-y-Media/146175:Ley-1176-de-Diciembre-27-de-2007>. Acceso em: 20 jun. 2023.

COLOMBIA. Ministerio de Educación Nacional. **Resolución nº. 16432 de 2015**. Por la cual se expiden los lineamientos Técnicos-Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE. Bogotá, DC, 2015b. Disponível em:

[https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-345164\\_resolucion\\_16432.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-345164_resolucion_16432.pdf). Acceso em: 20 jul. 2023.

COLOMBIA. Ministerio de Educación Nacional. **Resolución nº. 29452 de 2017**. Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos -Administrativos, los Estándares y las Condiciones

Mínimas del Programa de Alimentación Escolar -PAE y se derogan las disposiciones anteriores. Bogotá, DC, 2017. Disponível em: <https://itma.edu.co/wp-content/uploads/2021/05/Resolucion-29452-de-2017.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

CORRÊA, Elizabeth Nappi, NEVES, Janaina; SOUZA, Lidiamara Dornelles; LORINTINO, Camila da Silva; VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes. Alimentação escolar em tempos de Covid-19: mapeamento das estratégias de execução da política pública pelos gestores estaduais. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 33, p. e200169, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-9865202033e200169>. Acesso em: 19 jul. 2023.

CRUZ, Luisa. **Legal Guide on school food and nutrition: legislating for a healthy school food environment**. Rome: FAO, 2020. (FAO Legal Guide, nº. 2). Disponível em: <https://doi.org/10.4060/ca9730en>. Acesso em: 20 jul. 2023.

DARIO, Diogo Monteiro. A legitimidade da política de segurança democrática e a doutrina de segurança nacional na Colômbia. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 32, p. 607-641, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292010000200010>. Acesso em: 20 jul. 2023.

DAVIES, Ken; MENAGE, Nicole. Connecting farmers to markets: insights from the Purchase for Progress Initiative. *In*: WFP. **Revolution: from food aid to food assistance. innovations in overcoming hunger**. Rome, 2010. Disponível em: <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/newsroom/wfp225960.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

DIAS, Iris de Mel; CARVALHAIS, Isabel Maria Estrada. Actors and dynamics of a policy transfer network: Brazil as a developer and the cooperation on food and nutritional security in the Community of Portuguese-Speaking Countries. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v. 10, n. 3, p. 526-554, 2021.

DOLOWITZ, David. British employment policy in the 1980s: learning from the American experience. **Governance**, Oxford, v. 10, n. 1, p. 23-42, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/0952-1895.271996027>. Acesso em: 19 jul. 2023.

DOLOWITZ, David. Introduction. Special issue on policy transfer. **Governance**, Oxford, v. 13, n. 1, p. 1-4, 2000. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/0952-1895.00120>. Acesso em: 20 jul. 2023.

DOLOWITZ, David. Transfer and learning. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 35-56, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700010002>. Acesso em: 20 jul. 2023.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance**, Oxford, v. 13, n. 1, p. 5-24, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>. Acesso em: 19 jul. 2023.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political Studies**, Surrey, v. 44, n. 2, p. 343-357, 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>. Acesso em: 19 jul. 2023.

DOSS, Mona H. School feeding concepts. **Journal of Nutrition and Health**, Seoul, v. 5, n. 2, p. 53-58, 1972.

DRI, Clarissa Franzoi; SILVA, Andressa Molinari. Da prática aos princípios da cooperação sul-sul: a metodologia de atuação do centro de excelência contra a fome. *In*: LIMA, Thiago (org.). **Segurança alimentar e relações internacionais**. João Pessoa: UFPB, 2019. p. 83-117.

DUARTE GÓMEZ, María Beatriz; ORTEGA ALEGRÍA, Martha Liliana; MORA RÍOS, Luis Hernando; COROMOTO FERNÁNDEZ, Noly. Un modelo de atención en salud al pueblo wayúu en la frontera colombo-venezolana. **Revista Panamericana de Salud Pública**, Washington, v. 30, p. 272-278, 2011. Disponível em: [https://www.scielosp.org/article/ssm/content/raw/?resource\\_ssm\\_path=/media/assets/rpsp/v30n3/v30n3a12.pdf](https://www.scielosp.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/rpsp/v30n3/v30n3a12.pdf). Acesso em: 20 jul. 2023.

DUARTE, Samuel Correa; FIGUEIREDO, César Alessandro Sagrillo. A luta armada em Moçambique e a construção de uma nação. **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 16, n. 31, p. 121-142, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.33956/tensoesmundiais.v16i31.2779>. Acesso em: 19 jul. 2023.

DUNCAN, Jessica. **Global food security governance: civil society engagement in the reformed Committee on World Food Security**. London: Routledge, 2015.

ELVER, Hilal. Fome Zero: Como a história de sucesso do Brasil se tornou um modelo para alcançar o direito à alimentação. *In*: GRAZIANO DA SILVA, José (org.). **Do Fome Zero ao Zero Hunger**. Roma: FAO, 2019. p. 99-112.

EVANS, Mark. New directions in the study of policy transfer. **Policy Studies**, London, v. 30, n. 3, p. 237-241, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01442870902863810>. Acesso em: 19 jul. 2023.

EVANS, Mark. Policy transfer in critical perspective. *In*: EVANS, Mark. **New directions in the study of policy transfer** (org.). London: Routledge, 2010. p. 6-31. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315868035-2/policy-transfer-critical-perspective-mark-evans>. Acesso em: 20 jul. 2023.

EVANS, Mark. **Policy transfer in global perspective**. London: Gower Publishing, 2004.

EVANS, Mark; DAVIES, Jonathan. Understanding policy transfer: A Multi-level, multi-disciplinary perspective. **Public Administration**, London, v. 77, n. 2, p. 361-385, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00158>. Acesso em: 19 jul. 2023.

FAO. **70 years of FAO (1945-2015)**. Rome, 2015.

FAO. Análisis detallado de las políticas de alimentación escolar en América Latina para el fortalecimiento del Programa de Alimentación Escolar en Colombia. **Memorias Seminario**, Brasília, 2012.

FAO. **El estado situacional de las escuelas sostenibles 2021: resumen ejecutivo**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cc0679es>. Acesso em: 20 jul. 2023.

FAO. **FAO Moçambique relatório anual 2018**. Maputo, 2019c

FAO. **FAO school food and nutrition framework**. Rome, 2019a. Disponível em: [www.fao.org/3/ca4091en/ca4091en.pdf](http://www.fao.org/3/ca4091en/ca4091en.pdf). Acesso em: 19 jul. 2023.

FAO. **Fish in home-grown school feeding**: Angola, Honduras and Peru. Rome, 2021c.

FAO. **Fomento del modelo brasileño de alimentación escolar**. Como utilizar la cooperación Sur Sur para compartir la experiencia del Brasil sobre alimentación escolar en América Latina y Caribe. Santiago, 2015. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i4287s.pdf>. Acesso em: 20 set. 2017.

FAO. **Fortalecimiento de los programas de alimentación escolar en el marco de la iniciativa América Latina Sin Hambre 2025**: la alimentación escolar como estrategia para garantizar el derecho humano a la alimentación. [S.l.]: Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO, 2009. Disponível em: <https://www.fao.org/3/as233s/as233s.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

FAO. **Influencing food environments for healthy diets**. Rome, 2016.

FAO. **Nutrition guidelines and standards for school meals**: a report from 33 low and middle-income countries. Rome, 2019b.

FAO. **Rome Declaration on World Food Security**. Rome, 1996.

FAO. **Scaling-up school feeding**: harnessing what worked for Brazil. Rome, 2014.

FAO. **School feeding and possibilities for direct purchases from Family farming**: caso studies from eight countries. Santiago, 2014a. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i3413e.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

FAO. **School feeding and possibilities for direct purchases from family farming in Latin American countries**. Santiago, 2014.

FAO. **School-based food and nutrition education**. Rome, 2020.

FAO. **The regional overview of national school food and nutrition programmes in Africa**. Rome, 2018.

FAO. **State of school-based food and nutrition education in 30 low- and middle-income countries**: Survey report. Rome, 2021a.

FAO; WFP. **Home-grown school feeding resource framework**. Rome, 2018. Disponível em: <https://www.wfp.org/publications/home-grown-school-feedingresource-framework>. Acesso em: 20 jul. 2023.

FAO; WFP. **Home-grown school feeding resource framework**. Technical Document. Rome, 2018. Disponível em: [www.fao.org/3/ca0957en/CA0957EN.pdf](http://www.fao.org/3/ca0957en/CA0957EN.pdf). Acesso em: 20 jul. 2023.

FAO; WFP. **strengthening school feeding programmes**: FAO and WFP joint work in Latin America and the Caribbean. Panama City. Rome, 2019.

FAO; WHO. **Sustainable healthy diets**: guiding principles. Rome, 2019.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. **Interseções**: revista de estudos

interdisciplinares, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 335-372, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/8554>. Acesso em: 19 jul. 2023.

FARSUND, Arild Aurvåg; DAUGBJERG, Carsten; LANGHELLE, Oluf. Food security and trade: reconciling discourses in the Food and Agriculture Organization and the World Trade Organization. **Food Security**, [s.l.], v. 7, n. 2, p. 383-391, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s12571-015-0428-y>. Acesso em: 19 jul. 2023.

FINGERMANN, Natalia Noschese. **A cooperação trilateral brasileira em Moçambique: um estudo de caso comparado: o ProALIMENTOS e o ProSAVANA**. 2014. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/11608>. Acesso em: 20 jul. 2023.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FNDE. **Repasse financeiros do PNAE**: recursos repassados em 2018 para atendimento do PNAE. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset/repasse-financeiros-do-pnae>. Acesso em: 20 jul. 2023.

FOUILLEUX, Eve; BRICAS, Nicolas; ALPHA, Arlène. ‘Feeding 9 billion people’: global food security debates and the productionist trap. **Journal of European Public Policy**, [s.l.], v. 24, n. 11, p. 1658-1677, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1334084>. Acesso em: 20 jul. 2023.

FRANCISCO, António; SUGAHARA, Gustavo. Porque Moçambique ainda não possui uma pensão universal para idosos. **Desafios para Moçambique**, Maputo, p. 347-380, 2015.

FRAUNDORFER, Markus. **Brazil’s emerging role in global governance: health, food security and bioenergy**. London: Palgrave, 2013.

FRET, A. M.; PINTO, J. N. S. **Avaliação externa**: Programa Nacional da Alimentação Escolar (Pronae), projecto piloto em 12 escolas primárias das províncias de Tete, Nampula, Manica e Gaza. Maputo: PMA, 2015.

GARRETT, James. MANA: improving food and nutrition security in Antioquia, Colombia. In: GARRETT, James; NATALICCHIO, Marcela (ed.). **Working multisectorally in nutrition: principles, practices and case studies**. Washington: International Food Policy Research Institute, 2011. p. 100-149. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2499/9780896291812>. Acesso em: 20 jul. 2023.

GENIEYS, William; HASSENTEUFEL, Patrick. Qui gouverne les politiques publiques? Par-delà la sociologie des élites 1. **Gouvernement & Action Publique**, Paris, n. 2, p. 89-115, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.3917/gap.122.0089>. Acesso em: 20 jul. 2023.

GÓMEZ, Alicia. New approaches for the analysis of the institutional change: the distributional theory of the gradual change. **Política y Gobierno**, México, v. 22, n. 2, p. 391-415, 2015. Disponível em: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-20372015000200005&lng=es&nrm=iso&tlng=es](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372015000200005&lng=es&nrm=iso&tlng=es). Acesso em: 20 jul. 2023.

GONÇALVES, Natália Barbosa Argiles. **Potências médias emergentes e Cooperação Sul-Sul: uma análise comparada das relações do Brasil e da Índia com Moçambique**. 2018. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/187584>. Acesso em: 20 jul. 2023.

GRAHAM, Erin R.; SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. The diffusion of policy diffusion research in political science. **British Journal of Political Science**, Cambridge, v. 43, n. 3, p. 673-701, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0007123412000415>. Acesso em: 20 jul. 2023.

GRAZIANO DA SILVA, José (coord.). **From Fome Zero to Zero Hunger: a global perspective**. Rome: FAO, 2019.

GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão. **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010.

GREENHILL, Brian. The company you keep: international socialization and the diffusion of human rights norms. **International Studies Quarterly**, Beverly Hills, v. 54, n. 1, p. 127-145, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2009.00580.x>. Acesso em: 20 jul. 2023.

GRISA, Catia; NIEDERLE, Paulo. Transferência, convergência e tradução de políticas públicas: a experiência da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 62, n. 2, e20160099, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/001152582019175>. Acesso em: 20 jul. 2023.

GRISA, Catia; SCHMITT, Claudia Job; SILVA, Marcos Alexandre Pimentel da; LEITE, Sergio Pereira; ZIMMERMANN, Silvia; BARBOSA, Yamira Rodrigues de Souza. **A desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar: mudanças institucionais, estratégias de desmonte e novas configurações**. Rio de Janeiro: Fundação Heirich Boll Stiftung, 2022. Disponível em: [https://br.boell.org/sites/default/files/2022-10/boll\\_desmonte\\_politicas\\_publicas\\_final.pdf](https://br.boell.org/sites/default/files/2022-10/boll_desmonte_politicas_publicas_final.pdf). Acesso em: 20 jul. 2023.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 52, p. 125-146, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007>. Acesso em: 20 jul. 2023.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. *In*: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

GRISA, Catia; VALENCIA PERAFÁN, Mireya Eugenia; GIRALDO CALDERÓN, Patrícia Elena. Transferência e tradução de políticas públicas do Brasil para a Colômbia: o caso das compras públicas da agricultura familiar. **Estudos: sociedade e agricultura**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 353-375, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/188567>. Acesso em: 20 jul. 2023.

HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms**: contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge: MIT Press, 1996.

HABERMAS, Jürgen. **the theory of communicative action**: volume 1: reason and the rationalization of society. Boston: Beacon Press, 1984.

HADAS, Moses. **Hellenistic culture**: fusion and diffusion. New York: Columbia University Press, 1959.

HALL, Peter A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. **Comparative Politics**, New York, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/422246>. Acesso em: 20 jul. 2023.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**: revista de cultura e política, São Paulo, v. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>. Acesso em: 20 jul. 2023.

HASSENTEUFEL, Patrick, BENAMAUZIG, Daniel; MINONZIO, Jérôme; ROBELET, Magali. Policy diffusion and translation: the case of evidence-based health agencies in Europe. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 77-96, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700010004>. Acesso em: 20 jul. 2023.

HASSENTEUFEL, Patrick. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. **Revue Française de Science Politique**, Paris, v. 55, n. 1, p. 113-132, 2005.

HASSENTEUFEL, Patrick; MAILLARD, Jacques. Convergence, transferts et traduction: les apports de la comparaison transnationale. **Gouvernement & Action Publique**, Paris, n. 3, p. 377-393, 2013.

HEADEY, Derek; FAN, Shenggen. **Reflections on the global food crisis**: how did it happen? How has it hurt? And how can we prevent the next one? Washington: International Food Policy Research Institute, 2010.

HENAO, Lina Maria Mazo; IMASATO, Takeyoshi. Uma análise organizacional da política pública de segurança alimentar e nutricional do Departamento de Antioquia, Colômbia (2001-2014). **RBEO - Revista Brasileira de Estudos Organizacionais**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 277-301, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/194259>. Acesso em: 20 jul. 2023.

HIRST, Monica; MACIEL, Tadeu. Brazil's foreign policy in the time of the Bolsonaro government. **SciELO Preprints**, [s.l.], 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4771>. Acesso em: 20 jul. 2023.

HLAVAC, Marek. **The political economy of multilateral foreign aid**: UNICEF as a tool of US foreign policy. [S.l.], 2013. Disponível em: [https://www.peio.me/wp-content/uploads/2014/04/Conf7\\_Hlavac-09.09.2013.pdf](https://www.peio.me/wp-content/uploads/2014/04/Conf7_Hlavac-09.09.2013.pdf). Acesso em: 20 jul. 2023.

IOM. **Annual report 2021**. Geneva: IOM, 2022.

ISAACMAN, Barbara; ISAACMAN, Allen. **Mozambique**: from colonialism to revolution, 1900-1982. London: Routledge, 1983.

JAROSZ, Lucy. Comparing food security and food sovereignty discourses. **Dialogues in Human Geography**, Manchester, v. 4, n. 2, p. 168-181, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/2043820614537161>. Acesso em: 20 jul. 2023.

JAROSZ, Lucy. The political economy of global governance and the world food crisis: the case of the FAO. *In*: RESEARCH FOUNDATION OF STATE UNIVERSITY OF NEW YORK. **Political economic perspectives on the world food crisis**. New York: Fernand Braudel Center, 2009. p. 37-60.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'état en action**. Paris: PUF, 1987.

KATO, Karina Yoshie Martins. Traçando a saída para o desenvolvimento: o caso do Corredor de Nacala em Moçambique. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 229-254, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.36920/esa-v27n2-1>. Acesso em: 20 jul. 2023.

KAY, Stephen J.; SINHA, Tapen (ed.). **Lessons from pension reform in the Americas**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

KLUG, Israel Leoname Fröhlich. **Brasil e a cooperação ao desenvolvimento em segurança alimentar e nutricional na CPLP**. 2010. Monografia (Especialização em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010. Disponível em: [https://bdm.unb.br/bitstream/10483/1048/1/2010\\_IsraelLeonameFr%C3%B6hlichKlug.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/1048/1/2010_IsraelLeonameFr%C3%B6hlichKlug.pdf). Acesso em: 20 jul. 2023.

KNILL, Christoph. Introduction: cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. **Journal of European Public Policy**, [s.l.], v. 12, n. 5, p. 764-774, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501760500161332>. Acesso em: 20 jul. 2023.

LEE, Richard Philip. Knowledge claims and the governance of agri-food innovation. **Agriculture and Human Values**, Dordrecht, v. 29, n. 1, p. 79-91, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10460-011-9319-9>. Acesso em: 20 jul. 2023.

LEE, Richard Philip. The politics of international agri-food policy: discourses of trade-oriented food security and food sovereignty. **Environmental Politics**, Abingdon, v. 22, n. 2, p. 216-234, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09644016.2012.730266>. Acesso em: 20 jul. 2023.

LEVI-FAUR, David; VIGODA-GADOT, Eran. The international transfer and diffusion of policy and management innovations: some characteristics of a new order in the making. *In*: VIGODA GADOT, Eran; LEVI-FAUR, David (org.). **International public policy and management: policy learning beyond regional, cultural and political boundaries**. New York: Marcel Dekker, 2004.

LIMA, Thiago; SANTANA, Jenifer Queila Enlarging the donor base: an analysis of the World Food Programme's reform process and the Brazilian bridge diplomacy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 63, n. 2, e003, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7329202000203>. Acesso em: 20 jul. 2023.

LOBATO, Camila Carneiro; ANDRIOLI, Antônio Inácio. Agricultura familiar, políticas públicas e os impactos frente à pandemia do coronavírus (COVID-19): o caso da cooperativa agroindustrial 8 de junho-coperjunho. **Revista Brasileira de Agroecologia**, Brasília, v. 17, n.

1, p. 20-39, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.33240/rba.v17i1.23539>. Acesso em: 20 jul. 2023.

LOCONTO, Allison Marie; FOUILLEUX, Eve. Defining agroecology: exploring the circulation of knowledge in FAO's Global Dialogue. **The International Journal of Sociology of Agriculture and Food**, Champs-sur-Marne, v. 25, n. 2, p. 116-137, 2019. Disponível em: <https://ijsaf.org/index.php/ijsaf/article/view/27>. Acesso em: 20 jul. 2023.

LOPES FILHO, Marcos; SABOURIN, Eric; SAYAGO, Doris. A cooperação do Brasil na América Latina e no Caribe. *In*: SABOURIN, Eric; GRISA, Catia (org.). **A difusão de políticas brasileiras para agricultura familiar na América Latina e Caribe**. Porto Alegre: Escritos, 2018. p. 34-53.

LORENZO, Marina Carvalho. Os desafios para a difusão da experiência do Bolsa Família por meio da cooperação internacional. *In*: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013. p. 397-416. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2082>. Acesso em: 20 jul. 2023.

LORIZZO, Tina; PETROVIC, Vanja. Policiamento democrático: desafios de implementação em Moçambique: uma análise detalhada da formação para a profissionalização. *In*: CASTELBRANCO, Carlos Nuno; ALI, Rosimina; CHICHAVA, Sérgio; FORQUILHA, Salvador; MUIANGA, Carlos (org.). **Desafios para Moçambique**. Maputo: IESE, 2022. p. 81-103. Disponível em: [https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2023/01/art4\\_tl-vp.pdf](https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2023/01/art4_tl-vp.pdf). Acesso em: 20 jul. 2023.

MACEDO, Dione Chaves; TEIXEIRA, Estelamar Maria Borges; JERÔNIMO, Marlene; BARBOSA, Ození Amorim; OLIVEIRA, Maria Rita Marques. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Revista Simbio-Logias**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 31-46, 2009. Disponível em: [https://www.ibb.unesp.br/Home/ensino/departamentos/educacao/a\\_construcao\\_da\\_politica\\_de\\_seguranca.pdf](https://www.ibb.unesp.br/Home/ensino/departamentos/educacao/a_construcao_da_politica_de_seguranca.pdf). Acesso em: 20 jul. 2023.

MAGALHÃES, Bruno Valim; BUANI, Christiani Amaral. Cooperação Sul-Sul para segurança alimentar: influências do Centro de Excelência do Programa Mundial de Alimentos nas relações Brasil-África. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 6, n. 11, p. 437-475, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.30612/rmufgd.v6i11.6941>. Acesso em: 20 jul. 2023.

MAGGETTI, Martino; GILARDI, Fabrizio. Problems (and solutions) in the measurement of policy diffusion mechanisms. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 36, n. 1, p. 87-107, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0143814X1400035X>. Acesso em: 20 jul. 2023.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. *In*: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (org.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MALUF, Renato S. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MALUF, Renato S. Programas de desenvolvimento rural sustentável e a agricultura familiar no Brasil: enfoques, atores e escalas. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**,

Campina Grande, v. 28, n. 1 e 2, p. 19-26, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.37370/raizes.2009.v28.296>. Acesso em: 20 jul. 2023.

MALUF, Renato S.; PRADO, Bruno. **Atuação brasileira na América Latina e Caribe relacionada com a soberania e segurança alimentar e nutricional**. Rio de Janeiro: Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional, 2015. (Texto para discussão, 8). Disponível em: [https://ceresan.net.br/wp-content/uploads/2016/docs/Cooperacao\\_em\\_SAN\\_na\\_ALeC.pdf](https://ceresan.net.br/wp-content/uploads/2016/docs/Cooperacao_em_SAN_na_ALeC.pdf). Acesso em: 20 jul. 2023.

MALUF, Renato S.; SANTARELLI, Mariana; PRADO, Veruska. **A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional: determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional**. Rio de Janeiro: Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional, 2014. (Texto para Discussão, 3). Disponível em: [https://ceresan.net.br/wp-content/uploads/2016/docs/Cooperacao\\_Brasileira\\_em\\_SAN.pdf](https://ceresan.net.br/wp-content/uploads/2016/docs/Cooperacao_Brasileira_em_SAN.pdf). Acesso em: 20 jul. 2023.

MANJAMA, Lucinda C. **O papel da agricultura familiar na alimentação escolar: uma interlocução teórica entre Brasil e Moçambique**. 2016. Dissertação (Mestrado em Nutrição e Saúde) – Faculdade de Nutrição, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016. Disponível em: <http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/5384>. Acesso em: 20 jul. 2023.

MARCONDES, Danilo. As relações Brasil-África no Contexto da pandemia da Covid-19: o caso de Moçambique. *In*: CASTEL-BRANCO, Carlos Nuno; ALI, Rosimina; CHICHAVA, Sérgio; FORQUILHA, Salvador; MUIANGA, Carlos (org.). **Desafios para Moçambique**. Maputo: IESE, 2022. p. 527-544. Disponível em: [https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2023/01/art4\\_tl-vp.pdf](https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2023/01/art4_tl-vp.pdf). Acesso em: 20 jul. 2023.

MARIN, Pedro de Lima. Mercosul e a disseminação internacional de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 58, p. 7-22, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v16n58.3567>. Acesso em: 20 jul. 2023.

MARSH, David; SHARMAN, J. C. Policy diffusion and policy transfer. **Policy Studies**, London, v. 30, n. 3, p. 269-288, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01442870902863851>. Acesso em: 20 jul. 2023.

MASHA, Iyabo; ROSS, Doris C. A experiência do crescimento, o conjunto de políticas macroeconômicas e as instituições de Moçambique. *In*: ROSS, Doris C. **Moçambique em ascensão: construir um novo dia**. Washington: Fundo Monetário Internacional, 2014.

MASSANGAIE, Arnaldo Timóteo **A política externa de Moçambique e sua inserção no processo de integração regional na África Austral**. 2017. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos) - Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

MASSIMACULO, Albino; OLIVEIRA, Dijaci David; DURÃES, Telma Ferreira do Nascimento. Violências do estado e segurança pública em Moçambique pós-independência. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 23, n. 2, p. 882-905, 2019. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321161767026>. Acesso em: 20 jul. 2023.

MELO, Marcus André. Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 169-206, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582004000100005>. Acesso em: 20 jul. 2023.

MENEZES, Francisco. Social participation in the Zero Hunger program: the experience of CONSEA. *In*: GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão (ed.). **The Fome Zero (Zero Hunger Program): the Brazilian experience**. Brasília: MDS, 2011. p. 249-266. Disponível em: <https://www.fao.org/4/i3023e/i3023e.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

MILANI, Carlos. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. **Caderno Crh**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-231, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792012000200003>. Acesso em: 20 jul. 2023.

MILANI, Carlos. **ABC 30 anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017.

MILHORANCE, Carolina. Diffusion of Brazil's food policies in international organisations: assessing the processes of knowledge framing. **Policy and Society**, Cambridge, v. 39, n. 1, p. 36-52, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1724362>. Acesso em: 20 jul. 2023.

MILHORANCE, Carolina. **New geographies of global policy-making: South-South networks and rural development strategies**. v. 1. New York; London: Routledge, 2018a.

MILHORANCE, Carolina. **PAA Africa's contributions to the consolidation of Pronae in Mozambique**. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), 2018b. (Working paper, n. 170). Disponível em: [https://ipcig.org/sites/default/files/pub/en/WP170\\_PAA\\_Africa\\_s\\_contributions\\_to\\_the\\_consolidation\\_of\\_PRONAE\\_in\\_Mozambique.pdf](https://ipcig.org/sites/default/files/pub/en/WP170_PAA_Africa_s_contributions_to_the_consolidation_of_PRONAE_in_Mozambique.pdf). Acesso em: 20 jul. 2023.

MILHORANCE, Carolina. The Brazil-Mozambique experience in rural development: bringing conflict back into transfer studies. *In*: HADJIISKY, Magdaléna; PAL, Leslie A.; WALKER, Christopher (org.). **Public policy transfer**. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2017. p. 125-149.

MILHORANCE, Carolina; BURSZTYN, Marcel. South-south civil society partnerships: renewed ties of political contention and policy building. **Development Policy Review**, [s.l.], v. 35, p. 80-95, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/dpr.12218>. Acesso em: 20 jul. 2023.

MILHORANCE, Carolina; BURSZTYN, Marcel; SABOURIN, Eric. The politics of the internationalisation of Brazil's 'Zero Hunger' instruments. **Food Security**, [s.l.], v. 11, p. 447-460, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s12571-019-00898-y>. Acesso em: 20 jul. 2023.

MILHORANCE, Carolina; SABOURIN, Eric; BURSZTYN, Marcel. Potential and limits to diffusing Brazil's Zero Hunger strategy in Sub-Saharan Africa: the case of Mozambique. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE OF PUBLIC POLICY, 2., 2015, Milan. **Proceedings [...]**. Vaulx en Velin: International Public Policy Association, 2015.

MIRA GONZÁLEZ, Clara María. O papel do ONU na luta contra o terrorismo na Colômbia. **Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas**, Medellín, v. 43, n. 118, p. 215-238, 2013. Disponível em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0120-38862013000100007&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0120-38862013000100007&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 20 jul. 2023.

MIRANDA, Ana Carla; GYORI, Mario; SOARES, Fábio Veras. Fase II do Programa PAA África: resultados e lições aprendidas. **Policy in Focus: food and nutrition security: towards the full realisation of human rights**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 12-14, 2017. Disponível em: [https://ipcig.org/sites/default/files/pub/pt-br/OP343PT\\_Fase\\_II\\_do\\_Programa\\_PAA\\_Africa\\_resultados\\_e\\_licoes\\_aprendidas.pdf](https://ipcig.org/sites/default/files/pub/pt-br/OP343PT_Fase_II_do_Programa_PAA_Africa_resultados_e_licoes_aprendidas.pdf). Acesso em: 20 jul. 2023.

MOÇAMBIQUE. **Programa de Cooperação Triangular (ProSAVANA)**. Maputo: Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, 2018. Disponível em: <https://www.agricultura.gov.mz/wp-content/uploads/2018/11/ProSAVANA-Comunicado.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

MOREFIELD, Heidi. “More with less”: commerce, technology, and international health at USAID, 1961–1981. **Diplomatic History**, Wilmington, v. 43, n. 4, p. 618-643, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/dh/dhz024>. Acesso em: 20 jul. 2023.

MORGAN, Kevin; SONNINO, Roberta. **The school food revolution: public food and the challenge of sustainable development**. London: Earthscan, 2008.

MOSCA, João. Dilemas da agricultura africana. **JANUS 2010: meio século de independências africanas**, Maputo, p. 178-179, 2010.

MOSCA, João; AIUBA, Rabia. Conjuntura económica da crise das dívidas ocultas. **Fórum de Monitoria do Orçamento**, Maputo, n. 2, p. 1-7, 2017. Disponível em: <https://omrmz.org/comunicado/conjuntura-economica-da-crise-das-dividas-ocultas/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

NIJHOFF, Jan Joost; VERISSIMO, Patrick; ARLINDO, Pedro; BILA, Aniceto. Desenvolver o setor Agrícola. *In*: ROSS, Doris (org). **Moçambique em ascensão: construir um novo dia**. Washington: Fundo Monetário Internacional, 2014.

NIVIA-RUIZ, Fernando; HÉNDEZ, Ivonne Ramos. Balance de la cooperación internacional al desarrollo que ofrece y recibe Colombia: metas y logros en el cuatrienio 2010-2014. **Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo**, Medellín, v. 2, n. 1, p. 93-124, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.21500/23825014.2234>. Acesso em: 20 jul. 2023.

OLIVEIRA, Osmany Porto de. Comparing pathways of policy internationalization: the transfer of Brazilian social programs. **Journal of Comparative Policy Analysis: research and practice**, London, v. 24, n. 5, p. 490-511, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13876988.2022.2041986>. Acesso em: 20 jul. 2023.

OLIVEIRA, Osmany Porto de. Policy ambassadors: human agency in the transnationalization of Brazilian social policies. **Policy and Society**, Cambridge, v. 39, n. 1, p. 53-69, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1643646>. Acesso em: 20 jul. 2023.

OLIVEIRA, Osmany Porto de. **Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil**. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.8.2013.tde-19022014-102112>. Acesso em: 20 jul. 2023.

OLIVEIRA, Osmany Porto de; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Policy transfer, diffusion, and circulation: research traditions and the state of the discipline in Brazil. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 36, p. 13-32, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700010001>. Acesso em: 20 jul. 2023.

OLIVEIRA, Osmany Porto de; MILANI, Carlos R. S. Perspectivas brasileiras sobre transferência de políticas e cooperação Sul-Sul. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.20224401e20210059>. Acesso em: 20 jul. 2023.

OLIVEIRA, Osmany Porto de; PAL, Leslie A. Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, p. 199-220, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220180078>. Acesso em: 20 jul. 2023.

OSTROM, Elinor. Institutional rational choice: an assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In: SABATIER, Paul A. (org.). **Theories of the policy process**. Cambridge: Westview Press, 2007.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 136-156, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000200009>. Acesso em: 20 jul. 2023.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação escolar PNAE**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ensino em Ciências da Saúde) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/handle/11600/22990>. Acesso em: 20 jul. 2023.

PESSINA, Maria Elisa Huber. **Determinantes da solidariedade Sul-Sul: uma análise da construção do Programa de Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional Purchase from Africans for Africa (PAA África)**. 2018. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/29336>. Acesso em: 20 jul. 2023.

PROSAVANA. **O que é o ProSAVANA**. [S. l.], 2015. Disponível em: <http://www.prosavana.gov.mz/o-que-e-o-prosavana/?lang=pt-pt>. Acesso em: 20 jul. 2023.

RADAELLI, Claudio M. The diffusion of regulatory impact analysis: best practice or lesson-drawing?. **European Journal of Political Research**, [s.l.], v. 43, n. 5, p. 723-747, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.0304-4130.2004.00172.x>. Acesso em: 20 jul. 2023.

REINA, Danilo Torres. Asesores externos, organismos financieros internacionales y política exterior de los Estados Unidos. **Revista Análisis Internacional**, Bogotá, n. 5, p. 17-17, 2012. Disponível em: <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/442>. Acesso em: 20 jul. 2023.

RODRIGUES, Kaio Tavares; RODRIGUES, Vanessa Schottz. A cooperação brasileira Sul-Sul em segurança alimentar e nutricional: o caso do CONSAN/CPLP. **O Cosmopolítico**, Niterói, v. 5, n. 2, p. 71-85, 2018. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/ocosmopolitico/article/view/53843>. Acesso em: 20 jul. 2023.

ROGERS, Eweret. **Adoption and diffusion of innovations**. New York: The Free, 1962.

ROGERS, Eweret. **Diffusion of innovations**. New York: Simon and Schuster, 1983.

RONDÓ, Milton; LOPES, Marcos. **Política externa e democracia: a construção de novos paradigmas em segurança alimentar e nutricional**. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil, 2016.

ROORDING, Inge. **The reform of the committee on world food security (CFS): is it having consequences for its democratic legitimacy**. Wageningen: Public Administration and Policy Group, 2015.

ROSE, Richard. A global diffusion model of e-governance. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 25, n. 1, p. 5-27, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0143814X05000279>. Acesso em: 20 jul. 2023.

ROSE, Richard. **Learning from comparative public policy: a practical guide**. New York; London: Routledge, 2004.

ROSE, Richard. **Lesson-drawing in public policy: a guide to learning across time and space**. Chatham: Chatham House Publishers, 1993.

ROSSETTO, Juliana. **Relatório de avaliação final de Projeto BRA/11/018 Fortalecimento de Programas de Alimentação Escolar Sustentável em países em desenvolvimento: avaliação externa**. Brasília: PNUD; ABC/MRE, 2021. Disponível em: <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/19515>. Acesso em: 20 jul. 2023.

RUIZ-ACOSTA, Liliana Elizabeth; GUERRERO, Bryan Mayorga. Operación presupuestal de los programas de alimentación escolar: un análisis desde los informes del Ministerio de Educación Nacional de Colombia. **Encuentros**, Washington, v. 20, n. 2, p. 97-110, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.15665/encuen.v20i02-Julio-dic..2876>. Acesso em: 20 jul. 2023.

RUTLEDGE, Jennifer Geist **Feeding the future the global emergence of school lunch programs**. 2009. Dissertation (Doctor of Philosophy) – Faculty of the Graduate School, University of Minnesota, Minneapolis, 2009.

RUXIN, Joshua Nalibow. **Hunger, science and politics: FAO, WHO, and Unicef nutrition policies, 1945-1978**. 1996. Dissertation (Doctor of Philosophy) - University of London, United Kingdom, 1996. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/1882959.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SABATIER, Paul A. Toward better theories of the policy process. **Political Science & Politics**, Washington, v. 24, n. 2, p. 147-156, 1991. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/419923>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SABOURIN, Eric. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. *In*: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olivio Alberto (org.). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências**. Petrolina: Embrapa, 2002. p. 21-37.

SABOURIN, Eric. **Desmantelamento de políticas públicas no Mercosul**. Seminário Internacional “Estado, políticas públicas em mundos rurais: perspectivas e desafios”. Rio de Janeiro: UFRRJ–CPDA, 2020. v. 16.

SALCEDO-ALBARÁN, Eduardo; GARAY SALAMANCA, Luis. **Red de irregularidades en la operación de Programas de Alimentación Escolar**: el caso del departamento de Putumayo, Colombia. Bogotá, nov. 2021. (Vortex working paper, n. 59).

SANCHES, Adoniram; BEDUSCHI, Luiz Carlos; SARAMAGO, André; RAPALLO, Ricardo. O Fome Zero do Brasil e a iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025. *In*: GRAZIANO DA SILVA, José. (org.). **Do Fome Zero ao Zero Hunger**: uma perspectiva global. Roma: FAO, 2019. p. 44-57.

SANDERS, Elizabeth. Historical institutionalism. *In*: RHODES, R., BINDER, Sarah; ROCKMAN, Bert (org.). **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 39-56.

SANTARELLI, Mariana. **Cooperação Sul-Sul brasileira**: a experiência do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Moçambique. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2015.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **África parceira do Brasil atlântico**: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. **Annual Review of Political Science**, San Mateo, v. 11, p. 303–326, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SCHMIDT, Vivien A. Reinterpreting the rules ‘by stealth’ in times of crisis: a discursive institutionalist analysis of the European Central Bank and the European Commission. **West European Politics**, [s.l.], v. 39, n. 5, p. 1032-1052, 2016.

SCHMIDT, Vivien A. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’. **European Political Science Review**, [s.l.], v. 2, n. 1, p. 1-25, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S175577390999021X>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SCHNEIDER, Sergio, THIES, Vanderlei; GRISA, Catia; BELIK, Walter. Potential of public purchases as markets for family farming: an analysis of Brazilian school feeding program between 2011 and 2014. *In*: BARLING, David (org.). **Advances in food security and sustainability**. v. 1. Cambridge: Elsevier, 2016. p. 69-95.

SEN, Amartya. Proceedings of the Annual Meeting of the American Farm Economic Association. **Journal of Farm Economics**, Oxford, v. 42, n. 5, p. 1031-1042, 1960. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1235654>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SHAW, D. John. **The UN World Food Programme and the development of food aid**. Cham: Springer, 2001.

SHAW, D. John. **The world's largest humanitarian agency**: the transformation of the UN World Food Programme and of food aid. Cham: Springer, 2011.

SHAW, D. John. **World food security: a history since 1945**. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

SILVA NETO, Neuton Messias. **Cooperação internacional para o desenvolvimento entre Brasil e Moçambique: uma análise da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pronae) moçambicano (2013-2015)**. 2022. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/35792>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SILVA, Alberto C. da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 87-107, 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40141995000100007>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva**. Cerimônia de abertura da 13ª Assembléia da União Africana. Líbia, 1 jul. 2009. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/2o-semester/01-07-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-abertura-da-13a-assembleia-da-uniao-africana/view>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva**. Sessão de Posse. Brasília, 1 jan. 2003. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/Discurso-do-Senhor-Presidente-da-Republica-Luiz>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação**. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2014. (Texto para discussão, 1953). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3019>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SILVA NETO, Neuton Messias. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pronae) de Moçambique: um breve ensaio sobre o Projeto-piloto sob a perspectiva da administração política. **Revista Brasileira de Administração Política**, Salvador, v. 12, n. 2, p. 141-153, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/37887>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SIMMONS, Beth A.; DOBBIN, Frank; GARRETT, Geoffrey. Introduction: the international diffusion of liberalism. **International Organization**, [s.l.], v. 60, n. 4, p. 781-810, 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1017/S0020818306060267>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SINGULANO, Marisa Alice; VIANA, Francisca Diana Ferreira; INÁCIO, Iago Luciano Estevam. Efeitos da pandemia de Covid-19 sobre o acesso aos canais de comercialização dos agricultores familiares: estudo qualitativo no município de Mariana-MG. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 61, n. 4, e263633, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2022.263633>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SITAO, Victor Joao Rota. **An assessment of school feeding programme-pilot phase and its relationship with enrolment attendance retention and the local agricultural production**

**in Nampula province in Mozambique.** 2018. Dissertation (Doctor Public Health) - University of Pretoria, Pretoria, 2018.

SKOCPOL, Theda. Doubly engaged social science. *In*: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich (ed.). **Comparative historical analysis in the social sciences.** Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 407-428.

SONDERMAN, Kristin A.; CITRON, Isabelle; ALBUTT, Katherine; SALAAM-BLYTHER, Tiaji; ROMANZI, Lauri; MEARA, John G. USAID: current support for global surgery and implications of reform. **Surgery**, Oxford, v. 164, n. 6, p. 1147-1155, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.surg.2018.05.074>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SONNINO, Roberta; BASSINELLO, Thais; LOZANO, Camilo. School feeding programmes: addressing the challenges of sustainable development. *In*: TEO, Carla Rosane Paz Arruda; TRICHES, Rozane Marcia (org.). **Alimentação escolar: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento.** Chapecó: Argos, 2016. p. 35-63.

SONNINO, Roberta; SPAYDE, Jessica Jane. The 'new frontier'?: urban strategies for food security and sustainability. *In*: MARSDEN, Terry; MORLEY, Adrian (org.). **Sustainable food systems.** New York: Routledge, 2014. p. 186-205. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780203083499-9/new-frontier-roberta-sonnino-jessica-jane-spayde>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SOUZA, Herbert José. **Como se faz análise de conjuntura.** 11. ed. Petrópolis: Vozes, 1991.

SQUEFF, Tatiana Cardoso. **A efetivação do direito humano ao alimento no direito internacional sob o viés descolonial:** soft law como fonte libertadora e de resistência. 2018. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/180281>. Acesso em: 20 jul. 2023.

STONE, Diane. Partners in diplomacy: transnational experts and knowledge transfer among global policy programs. *In*: LITTOZ-MONET, Annabelle (org.). **The politics of expertise in international organizations: how international bureaucracies produce and mobilize knowledge.** Global institutions. London: Routledge, 2017. p. 93-110.

STONE, Diane. Think tanks, global lesson-drawing and networking social policy ideas. **Global Social Policy**, London, v. 1, n. 3, p. 338-360, 2001. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/146801810100100304>. Acesso em: 20 jul. 2023.

STONE, Diane. Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. **Journal of European Public Policy**, [s.l.], v. 11, n. 3, p. 545-566, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501760410001694291>. Acesso em: 20 jul. 2023.

STONE, Diane. Transfer and translation of policy. **Policy Studies**, London, v. 33, n. 6, p. 483-499, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01442872.2012.695933>. Acesso em: 20 jul. 2023.

STONE, Diane; OLIVEIRA, Osmany Porto de; PAL, Leslie A. Transnational policy transfer: the circulation of ideas, power and development models. **Policy and Society**, Cambridge, v.

39, n. 1, p. 1-18, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1619325>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SUREL, Yves. The role of cognitive and normative frames in policy-making. **Journal of European Public Policy**, [s.l.], v. 7, n. 4, p. 495-512, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501760050165334>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SWENSSON, Luana F. J. Institutional food procurement programmes and producer organizations: catalysts for the transformation of small-scale producers' food supply systems. **REDES: revista do desenvolvimento regional**, Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 1, p. 30-44, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.17058/redes.v24i1.13041>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SWINBURN, Boyd A.; KRAAK, Vivica A.; ALLENDER, Steven; ATKINS, Vincent J.; BAKER, Phillip I.; [...]; DIETZ, William H. The global syndemic of obesity, undernutrition, and climate change: the Lancet Commission report. **The Lancet**, London, v. 393, n. 10173, p. 791-846, 2019. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)32822-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32822-8). Acesso em: 20 jul. 2023.

THELEN, Kathleen. Institutional change in advanced political economies. **British Journal of Industrial Relations**, London, v. 47, n. 3, p. 471-498, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2009.00746.x>. Acesso em: 20 jul. 2023.

TRICHES, Rozane Marcia. Agricultura familiar, mercados institucionais e políticas públicas: os desafios do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 53, n. 3, p. 449-468, 2015.

TRICHES, Rozane Marcia; TEO, Carla Rosane Paz Arruda. Alimentação escolar no Brasil: ampliando perspectivas e construindo interfaces ao longo de sua trajetória histórica. In: TEO, Carla Rosane Paz Arruda; TRICHES, Rozane Marcia (org.). **Alimentação escolar: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento**. Chapecó: Argos, 2016.

UN. **State of South-South cooperation**: report of the Secretary-General. New York, 2019.

UNICEF. **Mozambique humanitarian situation**. Report n. 1. [S. l.], Jan. 2023.

UNICEF. **UNICEF Mozambique humanitarian action for children appeal**. Maputo, 2023.

UNSCN. **Schools as a system to improve nutrition**. Rome, 2017.

VALDERRAMA BOHÓRQUEZ, Nathalia. **Alimentação pública, conflito armado e desenvolvimento rural na Colômbia**: uma abordagem possibilista. 2019. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/204094>. Acesso em: 20 jul. 2023.

VALENCIA, Mireya; GRISA, Catia; CALDERÓN, Patricia Elena Giraldo. As compras públicas da agricultura familiar na Colômbia: disseminação, tradução e institucionalização das ideias. In: SABOURIN, Eric; GRISA, Cátia. **A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe**. Porto Alegre: Escritos, 2018. p. 116-140.

VASCONCELLOS, Fernanda Castilhos França de. **As narrativas da FAO sobre segurança alimentar**: uma análise sobre a convivência de paradigmas políticos conflitantes. 2018.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/210773>. Acesso em: 20 jul. 2023.

VASCONCELLOS, Fernanda Castilhos França de; GRISA, Catia; CRUZ, Fabiana Thomé da. As narrativas da FAO sobre segurança alimentar: uma análise sobre a convivência de paradigmas políticos conflitantes. *In*: SCHUBERT, Maycon Noremberg; TONIN, Jeferson; SCHNEIDER, Sergio (org). **Desafios e tendências da alimentação contemporânea consumo, mercados e ação pública**. Porto Alegre: UFRGS, 2023. p. 89-116.

VIANA, Manuela Trindade. Cooperação internacional e deslocamento interno na Colômbia: desafios à maior crise humanitária da América do Sul. **Sur**: revista internacional de direitos humanos, São Paulo v. 6, n. 10, p. 138-161, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1806-64452009000100008>. Acesso em: 20 jul. 2023.

VIANNA, Rodrigo de Luiz Brito. **A democracia e as armas**: a trajetória do grupo guerrilheiro colombiano M-19. 2015. Dissertação (Mestrado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.8.2015.tde-04122015-160716>. Acesso em: 20 jul. 2023.

VISENTINI, Paulo Fagundes. Cooperacao Sul-Sul, diplomacia de prestígio ou imperialismo "soft"? : as relações Brasil-Africa do governo Lula. **Século XXI**: revista de relações internacionais, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 65-84, 2010. Disponível em: <https://seculoxxi.espm.br/xxi/article/view/6>. Acesso em: 20 jul. 2023.

VISENTINI, Paulo Fagundes. South Atlantic, Brazil and the cooperation between semiperiphery and periphery. **Austral**: brazilian journal of strategy & international relations, Porto Alegre, v. 2, n. 3, 2013.

VOLDEN, Craig. Failures: diffusion, learning, and policy abandonment. **State Politics & Policy Quarterly**, Cambridge, v. 16, n. 1, p. 44-77, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1532440015588910>. Acesso em: 20 jul. 2023.

WALKER, Jack L. The diffusion of innovations among the American states. **American Political Science Review**, Baltimore, v. 63, n. 3, p. 880-899, 1969. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1954434>. Acesso em: 20 jul. 2023.

WALTMAN, Jerold. **Copying other nations policies**: two American case studies. Cambridge: Schenkam, 1980.

WEYLAND, Kurt. Theories of policy diffusion lessons from Latin American pension reform. **World Politics**, Baltimore, v. 57, n. 02, p. 262-295, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1353/wp.2005.0019>. Acesso em: 20 jul. 2023.

WFP. **Chance for every schoolchild**. Rome, 2020d.

WFP. **Colombia annual country report 2017**. Rome, 2018.

WFP. **Colombia annual country report 2018**. Rome, 2019.

WFP. **Colombia annual country report 2019**. Rome, 2020e.

WFP. **Colombia annual country report 2020**. Rome, 2021b.

WFP. **Colombia annual country report 2021**. Rome, 2022.

WFP. **Colombia annual country report 2022**. Rome, 2023.

WFP. **Learning from experience good practices from 45 years of school feeding**. Rome, 2009.

WFP **Mozambique annual country report 2020**. Rome, 2021c.

WFP. **Mozambique annual country report 2021**. Rome, 2022b.

WFP. **P4P: Purchase for Progress**. Rome, 2008.

WFP. **Recommendations by the Intergovernmental Committee to the Economic and Social Council of the United Nations and to the Council of FAO on the Future of the World Food Program**. Rome, 1965

WFP. **Smart School Meals Nutrition-Sensitive National Programmes in Latin America and the Caribbean: a review of 16 countries**. Rome, 2017.

WFP. **Strategic evaluation of the contribution of school feeding activities to the achievement of the sustainable development goals**. Rome, 2020c.

WFP. **The state of school feeding worldwide 2022**. Rome, 2022a.

WFP. **WFP global response to COVID-19**. Rome, 2020a.

WFP. **WFP timeline: Six decades fighting hunger**. Rome, 2020b.

WORLD BANK. **Food finance architecture: financing a healthy, equitable, and sustainable food system** (English). Washington: World Bank Group, 2021. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/879401632342154766/Food-Finance-Architecture-Financing-a-Healthy-Equitable-and-Sustainable-Food-System>. Acesso em: 20 jul. 2023.

XIONG, Yi. O papel dos mega projetos e o seu peso no emprego e no crescimento. *In*: ROSS, Doris. **Moçambique em ascensão: construir um novo dia**. Washington: Fundo Monetário Internacional, 2014.

ZAMUDIO, Jenny Astrid Camelo; BURBANO, Juan David Mambuscay. El laboratorio de la cooperación internacional al desarrollo en Colombia. Estudio de caso. **Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo**, Cartagena, v. 6, n. 1, p. 5-26, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21500/23825014.3945>. Acesso em: 20 jul. 2023.

ZÚÑIGA-ESCOBAR, Marianela; GRISA, Catia; COELHO-DE-SOUZA, Gabriela. Gobernanza de estrategias bajo el enfoque sistémico de la seguridad alimentaria y nutricional. **Agroalimentaria Journal - Revista Agroalimentaria**, Mérida, v. 27, n. 53, p. 17-32, 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22004/ag.econ.320410>. Acesso em: 20 jul. 2023.

## **APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM ATORES DE GOVERNOS E PESQUISADORES**

- 1) Você pode me falar um pouco sobre a sua trajetória profissional?
- 2) Você conhece a experiência de cooperação brasileira com a FAO e com o PMA?
- 3) Você pode me falar sobre intercâmbio de conhecimentos ou visita ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para conhecer como o programa é operacionalizado no Brasil?
- 4) Na sua opinião, os projetos implementados na Colômbia ou em Moçambique constroem políticas semelhantes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar do Brasil?
- 5) Na sua opinião, quais os maiores desafios na implementação dos projetos?
- 6) Como você avalia as ações da FAO e do PMA na construção de políticas públicas para a alimentação escolar? Você considera esses projetos adequados?
- 7) Você identifica algum constrangimento no processo de disseminação das ideias brasileiras? Valores, ideais, instituições, orçamento...

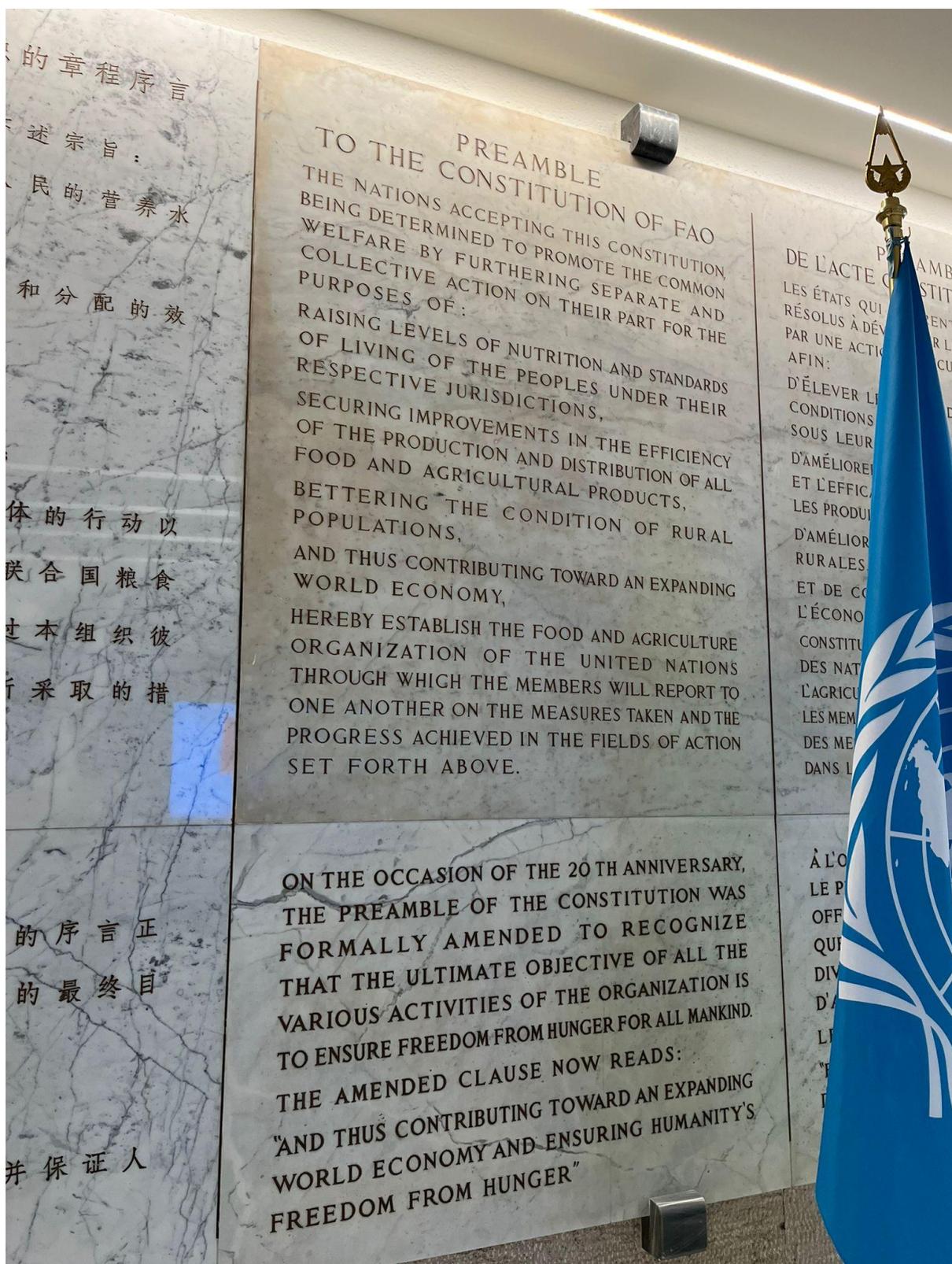
## **APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM FUNCIONÁRIOS DA FAO E DO PMA**

- 1) Você pode me falar um pouco sobre a sua trajetória profissional?
- 2) Você conhece e pode comentar como ocorre, ou ocorria, a relação do Brasil com PMA/FAO?
- 3) Na sua opinião, qual a influência do modelo brasileiro na construção das diretrizes para a alimentação escolar da agência?
- 4) Como ocorre a demanda por projetos de formulação e implementação de programas de alimentação escolar por meio de compras locais?
- 5) Quais as perspectivas para a cooperação brasileira em segurança alimentar e alimentação escolar por meio das organizações internacionais?
- 6) Na sua opinião, o Programa Nacional de Alimentação Escolar continua sendo um bom modelo para ser transferido internacionalmente? Como o modelo está sendo visto diante das mudanças nos cenários político e econômico brasileiros?
- 7) Quanto aos projetos nos quais você atua atualmente, desenvolvidas pela FAO/PMA, você poderia relatar como foi o início do contato, como o projeto foi demandado?
- 8) Você conhece a experiência brasileira? Fez parte de algum intercâmbio de conhecimentos ou visita ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para conhecer como o programa é operacionalizado no Brasil?
- 9) Na sua opinião, os projetos nos quais você trabalha constrói políticas semelhantes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar do Brasil?
- 10) Na sua opinião, quais os maiores desafios na implementação dos projetos nos quais você trabalha?
- 11) Como você avalia as ações da FAO e do PMA na construção de políticas públicas para a alimentação escolar? Você considera esses projetos adequados?

### APÊNDICE C – ENTREVISTADOS

<b>Entrevistado</b>	<b>Atividade</b>
F1	Funcionário da FAO escritório regional da América Latina
F2	Funcionário da FAO sede em Roma
F3	Funcionária da FAO sede em Roma
F4	Funcionária da FAO sede em Roma
F5	Funcionário da FAO sede em Roma
F6	Funcionário da FAO sede em Roma
F7	Funcionário da FAO sede em Roma
F8	Funcionária da FAO escritório regional da América Latina
F9	Funcionário da FAO escritório Brasil
F10	Funcionária da FAO sede em Roma
F11	Funcionário FAO escritório Colômbia
P1	Funcionário PMA Centro de Excelência contra a Fome
P2	Funcionário PMA Centro de Excelência contra a Fome
P3	Funcionária PMA sede Roma
P4	Funcionária PMA Centro de Excelência contra a Fome
P5	Funcionária PMA escritório Colômbia
P6	Funcionária PMA Centro de Excelência contra a Fome
P7	Funcionária PMA Centro de Excelência contra a Fome
P8	Funcionário PMA Centro de Excelência contra a Fome
B1	Funcionário MAPA/Brasil
B2	Funcionária FNDE/Brasil
B3	Ex-funcionário MDA
D1	Diplomata brasileiro
D2	Diplomata brasileiro
AC1	Agricultora colombiana
AC2	Agricultora colombiana
AC3	Agricultor colombiano
AC4	Agricultora colombiana
C1	Pesquisadora PP na Colômbia
C2	Pesquisadora PP na Colômbia
M1	Pesquisadora PP Moçambique

## APÊNDICE D – FOTO DO PREÂMBULO DA CONSTITUIÇÃO DA FAO



Fonte: elaboração própria (2019).