



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ANDRESSA CAROLINE MOLINARI DA SILVA

**A ORIGEM DO CENTRO DE EXCELÊNCIA CONTRA A FOME E SUA ATUAÇÃO
NO MARCO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL EM SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL**

FLORIANÓPOLIS, 2017

ANDRESSA CAROLINE MOLINARI DA SILVA

**A ORIGEM DO CENTRO DE EXCELÊNCIA CONTRA A FOME E SUA ATUAÇÃO
NO MARCO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL EM SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL**

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Prof^a Dr. Clarissa Franzoi Dri

FLORIANÓPOLIS, 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 10 à aluna Andressa Caroline Molinari da Silva na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Florianópolis, 28 de junho de 2017.

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dr. Clarissa Franzoi Dri
Universidade Federal de Santa Catarina
(Assinado no original)

Prof^ª. Dr. Iara Costa Leite
Universidade Federal de Santa Catarina
(Assinado no original)

Doutoranda Patrícia Maria de Oliveira Machado
Universidade Federal de Santa Catarina
(Assinado no original)

AGRADECIMENTOS

À Deus por me conceder sabedoria e paciência em momentos de difíceis escolhas e por nunca me deixar longe de suas bênçãos, sou profundamente grata.

À minha família, bisavós, avós, pais, tios, irmãs, agradeço pelo amor imensurável e pelo apoio direto, constante e sem medidas dos quais pude disfrutar durante toda a minha vida. Vocês fundamentaram os meus passos e decisões, me permitiram aproveitar oportunidades e viver experiências muitas vezes desconhecidas para vocês. Reconheço todo o esforço e carinho com os quais vocês me impulsionaram e incentivaram desde o meu primeiro dia de aula. À Jaqueline Molinari e ao Frederico Maria agradeço pela companhia e conforto diários, vocês me sustentaram com o amor mais sincero que existe. Amo todos com todo o meu coração.

Aos meus amigos, que entre idas e vindas, compartilharam comigo as angústias e alegrias que a graduação nos proporciona. Gabriel, Giulia, Mariele e Matheus vocês trouxeram leveza aos desafios que a vida na universidade nos apresenta, deram novo sentido à amizade e tornaram Florianópolis minha casa. Agradeço por todos os momentos nos quais contei com o incentivo e confiança dos amigos que encontrei nas salas de aula, no Oirã, no Centro Acadêmico, na UDELAR, na Secretaria do Mercosul, e em tantas oportunidades em eventos e grupos de estudos, pesquisa e extensão. Vocês me possibilitaram trocas importantíssimas de grande aprendizado e foram fundamentais para meu desenvolvimento intelectual e pessoal. Talita, você é o melhor presente que o intercâmbio me deu, obrigada!

Aos meus professores agradeço pela dedicação e comprometimento com a construção do conhecimento em suas diversas formas, para além da sala de aula, permitindo a manutenção do tripé da universidade e desenvolvendo capacidades de senso crítico determinantes no meu crescimento acadêmico, profissional e pessoal. À minha orientadora, Clarissa Dri agradeço imensamente pelo incentivo e apoio desde o início da minha graduação, sem os quais eu não poderia ter realizado este trabalho. A dedicação e carinho com os quais realiza seu trabalho são inspiradores e um exemplo para quem tem o prazer de compartilhar momentos contigo. Muito obrigada por todas as experiências que me proporcionaste, e por me ensinar valores profissionais e pessoais dos quais jamais me esquecerei.

A todos os demais familiares e colegas que compartilharam comigo momentos de tensão e descontração e sempre acreditaram em mim, vocês me fazem seguir buscando ser uma pessoa melhor, muito obrigada!

“Son cosas chiquitas. No acaban con la pobreza, no nos sacan del subdesarrollo, ni socializan los medios de producción y de cambio... Pero quizá desencadenen la alegría de hacer y la traduzcan en actos”

Eduardo Galeano

RESUMO

O Centro de Excelência contra a Fome foi criado em um momento no qual a preocupação com a fome e a pobreza vinham ocupando um espaço com maior destaque na agenda das grandes discussões globais, especialmente, a partir do estabelecimento dos Objetivos do Milênio pela Organização das Nações Unidas nos anos 2000. Substituídos pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável em 2015, os dois primeiros desafios da humanidade referem-se à Erradicação da Pobreza e à Fome Zero, respectivamente, reafirmando um compromisso mundial em um contexto antagônico no qual se observa intensificação da produção e comércio de alimentos, ao passo que milhões de pessoas ainda sofrem com a fome. O Brasil passou a incorporar a concepção de segurança alimentar e nutricional na formulação de suas políticas públicas com maior atenção durante o governo de Lula da Silva (2003-2010), com a implementação do Programa Fome Zero. A partir da instituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) essa preocupação tornou-se uma política de Estado e construiu uma institucionalidade complexa de programas nacionais de combate às causas da fome. Como resultado dessas iniciativas, em 2014 o país conseguiu sair do Mapa Mundial da Fome elaborado pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO). Essa relação despertou a atenção da comunidade internacional ao Brasil, que passou a ser demandado no sentido de compartilhar as experiências e técnicas desenvolvidas que o fizeram alcançar essa marca. O Centro de Excelência, estabelecido em 2011 como uma iniciativa do governo brasileiro em parceria com o Programa Mundial de Alimentos (PMA), consagra a cooperação sul-sul empreendida pelo país com maior estímulo nesse período. Nesse sentido, o presente trabalho objetiva elucidar os princípios e meios pelos quais o Centro atua, bem como analisar as circunstâncias e interesses que motivaram a sua criação. Dessa forma, busca-se investigar o contexto da origem e criação da referida instituição, explorando a condução da política externa brasileira nesse momento, sobretudo no que diz respeito ao processo de tomada de decisão e aos agentes envolvidos nessa dinâmica. Para isso foi realizada uma pesquisa quali-quantitativa, de caráter descritiva-analítica, baseada na revisão bibliográfica e documental acerca do tema e na realização de entrevistas semiestruturadas com funcionários do Centro, e com demais atores políticos envolvidos nesse processo, ressaltando o papel da agência na condução da política externa. As conclusões apontam para uma correspondência entre os fundamentos da atuação do Centro e as características descritas pelas teorias de cooperação sul-sul, de mesmo modo que evidenciam aspectos político institucionais inovadores elaborados pelo governo brasileiro para a condução dessas atividades de cooperação técnica internacional.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Segurança Alimentar. Cooperação Sul-Sul.

ABSTRACT

The Center of Excellence Against Hunger was created at a time when concern for hunger and poverty had been given greater prominence on the agenda of major global discussions, especially since the establishment of the Millennium Development Goals by the United Nations in the years 2000. Replaced by the Goals of Sustainable Development in 2015, the first two challenges of humanity refer to the Eradication of Poverty and Zero Hunger, respectively, reaffirming a global commitment in an antagonistic context of intensification of production and trade, while millions of people still suffer from hunger. Brazil began to incorporate the conception of food and nutritional security in the formulation of its public policies with greater attention during the government of Lula da Silva (2003-2010), with the implementation of the Zero Hunger Program. Since the establishment of the National System of Food and Nutrition Security (SISAN), this concern has become a state policy and has built a complex institutionality of national programs to fight the causes of hunger. As a result of these initiatives, in 2014, the country was able to leave the World Hunger Map prepared by the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO). This relationship has brought the attention of the international community to Brazil, which has come to be demanded to share the experiences and techniques developed that made it reach this mark. The Center of Excellence, established in 2011 as an initiative of the Brazilian government in partnership with the World Food Program (WFP), establishes the south-south cooperation undertaken by the country with the greatest stimulus in this period. Thereby, the present work aims to elucidate the principles and means by which the Center acts, as well as to analyze the circumstances and interests that motivated its creation. Therefore, we seek to investigate the context of the origin and creation of the institution, exploring the conduct of Brazilian foreign policy at that time, especially with regard to the decision-making process and the agents involved in this dynamic. For this purpose, a qualitative and quantitative research was carried out, with a descriptive-analytical character, based on a bibliographical and documentary review on the subject and on semi-structured interviews with employees of the Center, and with other political actors involved in this process, highlighting the role of agency in the conduct of foreign policy. The conclusions point out to a correspondence between the foundations of the Center's activities and the characteristics described by the south-South cooperation theories, as well as evidence an innovative institutional political aspect elaborated by the Brazilian government for the conduct of these international technical cooperation activities.

Keywords: Public Policies. Food Security. South-South Cooperation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
APE	Análise de Política Externa
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAISAN	Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional
CGFOME	Coordenação Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome
CNSAN	Conferências Nacionais sobre Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CRAS	Centros de Referência para a Assistência Social
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FNDE	Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação
GCNF	Fórum Global de Nutrição Infantil
IBAS	Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
IPC-IG	Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
LaRae	Red de Alimentación Escolar para América Latina y el Caribe
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAM	Movimento dos Países Não Alinhados
ODM	Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos

PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SICA	Sistema de Integração Centro-americana
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento
UNDOP	Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 POLÍTICA EXTERNA PARA O COMBATE À FOME	15
2.1 O PAPEL DOS ATORES NA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA	16
2.2 O BRASIL E A COOPERAÇÃO SUL-SUL	25
3 O CENTRO DE EXCELÊNCIA CONTRA A FOME: INOVAÇÃO OU TRADIÇÃO?	34
3.1 A SEGURANÇA ALIMENTAR NA COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA.....	34
3.2 A ORIGEM DO CENTRO DE EXCELÊNCIA CONTRA A FOME: AGENTES E INTERESSES ENVOLVIDOS	46
4 PRINCÍPIOS E INSTRUMENTOS ORIENTADORES DA ATUAÇÃO DO CENTRO	58
4.1 OS PROGRAMAS: EXPRESSÃO DO <i>MODUS OPERANDI</i> DO CENTRO	58
4.2 A METODOLOGIA EM DESENVOLVIMENTO: UM NOVO PARADIGMA NA COOPERAÇÃO SUL-SUL?	64
5 CONCLUSÕES.....	71
REFERÊNCIAS	77
1. BIBLIOGRAFIA	77
2. DOCUMENTOS	80
3. ENTREVISTAS	81
ANEXOS	83
ANEXO 1 – ROTEIRO ENTREVISTA DIPLOMATAS/DIRETOR CENTRO DE EXCELÊNCIA CONTRA A FOME/FUNCIÓNÁRIA ABC/FNDE	83
ANEXO 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTA FUNCIONÁRIOS DO CENTRO DE EXCELÊNCIA CONTRA A FOME	83

1 INTRODUÇÃO

A partir de meados das décadas de 1970 e 1980, em um contexto de intensas transformações na ordem internacional, crescimento da população urbana, incremento da classe consumidora, recorrentes crises ambientais e agrícolas e diante do forte aumento da produção e comércio de alimentos, as discussões acerca da promoção da segurança alimentar ampliaram-se. Amparados pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), os debates impulsionaram a criação de diversos programas e projetos de cooperação com esse foco. Dentre eles o Programa Mundial de Alimentos (PMA), órgão subordinado à Organização das Nações Unidas (ONU) criado para tratar de emergências alimentares, auxiliar programas de alimentação escolar e implementar projetos que tenham o alimento como ajuda para o desenvolvimento social (ONU, 1961, p. 25).

O Brasil, nessa conjuntura, também passou a incorporar a concepção de segurança alimentar e nutricional (SAN) na formulação de suas políticas públicas. Em 1986 aconteceu a primeira Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição que debateu e consolidou um conceito de segurança alimentar, fortalecendo a importância da alimentação como um patrimônio a ser cultivado e preservado (SILVA, 2014, p.24). Na década de 1990, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), marcando um momento de estímulo ao combate à fome por meio da garantia à SAN, que seria assumido como política prioritária a partir do início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e materializado com o Programa Fome Zero, institucionalizado em 2003, no mesmo ano em que o CONSEA é recriado¹. Nesse sentido, em 2006 foi sancionada a Lei 11.346/2006 - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), criando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação adequada. A partir do SISAN, essa preocupação tornou-se uma política de Estado e está baseada na construção de uma institucionalidade complexa, sustentada por meio de fóruns e conferências que constroem os insumos necessários para o desenvolvimento de projetos e programas nacionais de combate não somente às consequências, como também às causas da fome. Como resultado dessas iniciativas, em 2014 o país conseguiu sair do Mapa Mundial da Fome, elaborado pela FAO.

¹ O Conselho foi criado por Itamar Franco em 1993 e havia sido extinto por Fernando Henrique Cardoso em 1995.

Esse aparato político normativo brasileiro contribuiu com o incremento das iniciativas de cooperação conduzidas, não somente pelo governo, mas também por organizações da sociedade civil brasileira em ações de âmbito internacional relacionadas com a soberania e a SAN e o direito humano à alimentação. Essa relação se deve ao aumento constante da demanda de diversos países em desenvolvimento, sobretudo africanos, porém latino-americanos e asiáticos também, de conhecer os componentes do SISAN brasileiro, especialmente, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), visando reproduzir as práticas políticas brasileiras em suas administrações nacionais.

O século XXI tem sido palco de grandes mudanças de caráter global, que intensificam problemas e trazem consigo preocupações antes não enfrentadas pelas distintas nações por todo o mundo. Esse cenário reafirmou-se com a realização da Cúpula do Milênio das Nações Unidas, no ano 2000, estabelecendo objetivos e metas – conhecidos como os Objetivos do Milênio (ODM) – com prazos definidos para combater, entre outras ameaças à vida humana digna, a fome. Este compromisso foi reforçado em 2015, com a substituição dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) em um momento antagônico no qual se observa intensificação da produção e comércio de alimentos, ao passo que milhões de pessoas ainda sofrem com a fome² (PNUD, 2015, p. 14). Dessa forma justifica-se a criação e manutenção de iniciativas que coordenem esforços internacionais na luta contra a fome e pela garantia de proteção social básica a todos os seres humanos.

O cenário internacional, nesse momento marcado pela definição da superação da fome e da pobreza como o primeiro dos ODSs, incentivou o esforço brasileiro para a internacionalização de suas políticas nacionais nesse sentido. O Brasil encontrou meios para tal movimento, especialmente através da cooperação sul-sul e triangular, inicialmente na América Latina e, então, no continente africano (MALUF; SANTARELLI; PRADO, 2014, p. 10). A FAO desempenhou um importante papel de auxílio ao Brasil na internacionalização do Programa Fome Zero, promovendo o envolvimento internacional do país e mediando as demandas dos países em desenvolvimento, interessados em receber cooperação brasileira (LEITE; SUYAMA; WAISBICH, 2013, p. 1).

Relacionado à essa dinâmica está a aproximação do Brasil com o PMA, quando em 2007 o país voltou a configurar-se entre os doadores do Programa após 12 anos de afastamento (FERNANDES, 2013, p. 130). Esse movimento de aproximação acontece em um

² De acordo com o Informe sobre o Desenvolvimento Humano, de 2015, lançado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 795 milhões de pessoas sofrem de fome crônica (PNUD, 2015, p.14).

momento de discussão multilateral acerca das funções do PMA e está relacionado com a defesa brasileira do mandato do Programa para além da atuação emergencial, abarcando atividades em prol do fortalecimento de políticas de desenvolvimento nacional (FERNANDES, 2013, p. 124). Em 2008 o PMA passa por mudanças em sua organização interna e, em seu plano para os próximos cinco anos, a instituição define cinco objetivos estratégicos e instrumentos para sua aplicação, que demonstram o aumento da preocupação com o desenvolvimento de mecanismos de alimentação baseados na criação de capacidades locais, em paralelo à preocupação com ações de emergência alimentar (WFP, 2007, p. 2; FERNANDES, 2013, p. 85).

Esse cenário amparou a criação, em 2011, do Centro de Excelência contra a Fome, iniciativa do governo brasileiro em parceria com o PMA consagrando a cooperação sul-sul e triangular empreendida pelo país. O Centro trabalha para o compartilhamento e difusão da experiência brasileira de combate à fome a outros países em desenvolvimento. Deste modo, permite o desenvolvimento de processos de aprendizagem e capacidades de governo para a criação de programas e políticas nacionais sustentáveis para alimentação escolar, proteção social e melhoria da nutrição. Esse trabalho realiza-se por meio do fornecimento de assistência técnica para que outros países desenvolvam as capacidades necessárias para encontrar suas próprias soluções aos muitos problemas que os ODSs tornam imperativo enfrentar na luta pelo fim da pobreza e da fome.

A parceria do Centro com diversos países, principalmente africanos e asiáticos, produz resultados que contribuem para a institucionalização de políticas públicas de garantia do direito humano à alimentação adequada. Acredita-se que essa forma de cooperação técnica entre países em desenvolvimento, com a participação de uma organização internacional, constitui um caminho importante para o desenvolvimento sustentável nos países do sul global, que compartilham características e desafios similares. Nesse sentido, o presente trabalho conforma-se em uma tentativa de visibilizar tal iniciativa no campo da cooperação sul-sul em SAN, elucidando os meios pelos quais o Centro de Excelência contra a Fome realiza seu trabalho, bem como analisando as circunstâncias e interesses que motivaram a sua criação. Dessa forma, busca-se, como objetivo central desta pesquisa, investigar o contexto da origem e criação do Centro, explorando a condução da política externa brasileira nesse momento, sobretudo no que diz respeito ao processo de tomada de decisão e aos agentes envolvidos nessa dinâmica.

Para isso, esta pesquisa dividiu-se em três capítulos, que abordam os objetivos específicos do trabalho, o primeiro, intitulado “Política Externa para o Combate à Fome” busca clarificar a atuação internacional brasileira no que se refere às políticas de combate à fome e à pobreza. Com o objetivo de apresentar as ferramentas teóricas utilizadas para a interpretação e análise desse cenário, esse capítulo foi dividido em duas partes. São elas “O papel dos atores na Análise de Política Externa”, fazendo uma reflexão acerca do peso das ideias e dos interesses específicos dos tomadores de decisão na definição das políticas públicas, e “O Brasil e a cooperação sul-sul”, que buscou diferenciar essa forma de cooperação internacional da cooperação tradicional norte-sul, e destacar a atuação do Brasil nesse âmbito.

O segundo capítulo, intitulado “O Centro de Excelência Contra a Fome: Inovação ou Tradição?” teve como objetivo investigar quais os interesses e atores envolvidos na criação do Centro. Separado em duas partes, a primeira “A segurança alimentar na cooperação sul-sul brasileira” descreveu as características das políticas nacionais e internacionais brasileiras na área da SAN”. Enquanto a segunda parte “A origem do Centro de Excelência contra a Fome: agentes e interesses envolvidos” apresentou o processo de criação do Centro destacando o papel dos atores e instituições envolvidos nesse movimento.

Por fim, o terceiro capítulo “Princípios e instrumentos orientadores da atuação do Centro” examinou o discurso dos atores envolvidos na atuação do Centro, tomando como base as teorias de cooperação sul-sul descritas no primeiro capítulo. Em sua primeira parte, “Os programas: expressão do modus operandi do Centro”, descreveu o processo de desenvolvimento dos programas de cooperação do Centro. Já a segunda parte, “A metodologia em desenvolvimento: um novo paradigma na cooperação sul-sul?”, estudou a metodologia de trabalho do Centro, enfatizando seus princípios orientadores.

Para alcançar o objetivo do trabalho foi realizada uma pesquisa do tipo qualitativa, de caráter descritiva-analítica. A pesquisa, inicial, aconteceu de forma exploratória, buscando levantar fatores que podem ter influenciado nesse resultado institucional e não revelar relações causais entre a ação política e o contexto onde está inserida. Assim sendo, a metodologia utilizada neste trabalho baseou-se na pesquisa em livros, artigos científicos, publicações de órgãos e instituições nacionais e internacionais, especializados ou que trabalham, direta ou indiretamente, com a cooperação sul-sul para a SAN. Para completar as ferramentas de estudo presentes no referencial teórico deste trabalho, revisou-se a literatura acerca das teorias de análise de política externa a fim de compreender

as dinâmicas relacionadas à atuação do Brasil no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento. O trabalho contou, em seus capítulos analíticos, além da análise da literatura produzida acerca do Centro de Excelência contra a Fome e de suas publicações institucionais, reportagens em jornais, revistas e mídia audiovisual online, com a realização de entrevistas com funcionários da instituição, do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), além de diplomatas envolvidos no processo de criação do Centro, ressaltando o papel da agência na condução da política externa.

As entrevistas foram realizadas por meio de duas viagens a Brasília, uma de membros do grupo de pesquisa Oirã – Grupo de Pesquisa e Extensão em Cooperação Regional na América Latina, dentro do qual este trabalho foi realizado, e outra da autora entre os meses de abril e maio de 2017. Algumas entrevistas foram realizadas por meio virtual, através de vídeo e audioconferências online. A partir de um método semiestruturado para a sua condução, foram construídos os roteiros das entrevistas que se encontram em Anexo a este trabalho³. Durante esse processo buscou-se complementar as informações e relatos não especificados na literatura existente sobre a criação e atuação do Centro. Dessa forma, também, foram escolhidos os atores entrevistados, agentes políticos funcionários das instituições brasileiras responsáveis pela materialização do Centro. Decidiu-se não mencionar diretamente os nomes dos entrevistados, e apenas os cargos ocupados, respeitando a garantia do anonimato.

³ Ver Anexos, p. 82.

2 POLÍTICA EXTERNA PARA O COMBATE À FOME

O Centro de Excelência contra a Fome foi criado para atender as crescentes demandas internacionais que chegavam aos ministérios brasileiros de países interessados em conhecer as políticas públicas de combate à fome e à pobreza praticadas pelo Brasil, em especial o PNAE (informação verbal)⁴. A busca por apoio técnico no desenvolvimento de suas políticas, com base nas brasileiras, chegava, principalmente, de países africanos, porém também havia entre os solicitantes países asiáticos e latino-americanos. A resposta do governo brasileiro foi construída através de parcerias nacionais e internacionais, com base nos recursos disponíveis e orientada pelas diretrizes da política externa do período, transição entre os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Para compreender os processos por meio dos quais o Centro de Excelência foi materializado e os princípios e interesses sobre os quais foi fundamentado, será analisado o contexto nacional e internacional no qual desenvolve-se o Centro. Nesse sentido, o primeiro capítulo deste trabalho dedica-se a apresentação das ferramentas utilizadas para a interpretação e análise desse cenário, sendo elas as teorias de Análise de Política Externa (APE) os conceitos utilizados para explicar a Cooperação Sul-Sul como um desdobramento da Cooperação para o Desenvolvimento. O capítulo divide-se em duas partes, a primeira delas refere-se à reflexão acerca do papel dos atores na teoria da APE, com ênfase no peso das ideias e interesses específicos dos tomadores de decisão na definição das políticas adotadas por um governo. Enquanto a segunda parte caracteriza a cooperação sul-sul, distinguindo-a da cooperação internacional tradicional norte-sul, e destacando como a cooperação prestada pelo Brasil insere-se nesse cenário.

Desse modo pretende-se elaborar o arcabouço teórico a partir do qual será analisada a criação e a atuação do Centro de Excelência contra a Fome. De modo com o qual, ao final desse capítulo, objetiva-se dispor das ferramentas necessárias para verificar as diversas influências e interesses relacionados às circunstâncias mediante as quais culmina a criação do Centro. Assim como, os conceitos e particularidades que caracterizam a cooperação sul-sul com a finalidade de validar ou não a atuação do Centro nesse sentido. Cabe salientar que as teorias de cooperação sul-sul se conformam como uma proposta e princípios, não como uma teoria consolidada, dessa forma, têm recebido novas contribuições à sua formatação no decorrer das décadas.

⁴ Entrevista concedida por Funcionário 9 [abr. 2017]. Entrevistador: Banco de dados do Oirã. Brasília, 2017.

2.1 O PAPEL DOS ATORES NA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Entender como os indivíduos percebem estímulos externos e transformam suas percepções em ações, interferindo no curso dos eventos político-sociais, é o campo de estudos das ciências sociais. Assim, também, na base das Relações Internacionais estão as interações entre esses atores, que agem sozinhos ou em grupos, sendo moldados e moldando o mundo ao seu redor por meio de decisões, resultado de intenções conscientes, em um determinado contexto. Compreender como as decisões são tomadas e de que maneira as definições e concepções dos agentes políticos configuram as relações internacionais é o que a busca explicar a APE.

Em algumas perspectivas da teoria realista das relações internacionais, os Estados nacionais são vistos como atores unitários na política internacional, os quais definiriam suas ações de política exterior de acordo com seus recursos de poder e capacidades relativas à distribuição de poder no sistema internacional (MORGENTHAU, 2003, p. 133; WALTZ, 1979, p. 82; KEOHANE; NYE, 1989, p. 29-30). Nesse sentido, na busca pela sua sobrevivência em meio à anarquia sistêmica, suas decisões, racionais e autointeressadas, seriam respostas ao posicionamento dos outros Estados em termos de manutenção do poder para além de suas fronteiras (CARLNAES, 2008, p. 92; DUGIS, 2000, p. 2). Para essa perspectiva, portanto, a política externa seria conduzida a partir de constrangimentos provenientes da estrutura do sistema internacional.

Em alternativa, as teorias de APE com enfoque organizacional do comportamento foram responsáveis por dar maior importância aos fatores estruturais internos ao Estado como condicionantes da política externa. Christopher Hill argumenta que a política externa é o meio de intermediação do fluxo simultâneo de demandas internas e externas aos governos, sendo que essa política possui um papel de agência, moldando os ambientes interno e externo nos quais opera (HILL, 2003, p. 22-23). O autor, ainda, reconhece que há outros atores, além do poder executivo do Estado, que produzem atividades de caráter de política externa, o que confunde a divisão convencional entre atores domésticos e internacionais, entre eles os indivíduos tomadores de decisão (HILL, 2003, p. 40). No entanto, a perspectiva estrutural do sistema internacional, que orienta a teoria realista das relações internacionais, questiona a independência das ações desses atores, uma vez que se compreende que as organizações e associações das quais fazem parte orientam suas decisões (CARLNAES, 2008, p. 93; HILL, 2003, p. 41).

As teorias construtivistas, seguindo uma aproximação iniciada com as perspectivas de enfoque organizacional, incorporaram à APE o foco no papel das unidades decisórias, argumentando que as relações internacionais não existem independentemente da ação humana e que o sentido dado ao mundo provém das normas e regras produzidas e praticadas pelos seres humanos (CARLNAES, 2008, p. 93). A característica estrutural está implícita na ideia de que as escolhas políticas feitas pelos indivíduos se relacionam com as estruturas sociais nas quais estão inseridos.

Não obstante, as teorias de APE orientadas pelo agente transformaram a substância da interpretação do processo de tomada de decisão política, deslocando o sentido da análise. Essa perspectiva parte do pressuposto de que os Estados são abstrações e, logo, não possuem agência, portanto são os seres humanos os tomadores de decisão em política externa e o “ponto de intersecção entre os fatores materiais e ideacionais que determinam o comportamento do Estado” (HUDSON, 2014, p. 7-8). Dessa maneira, a APE mantém seu ponto de partida na unidade decisória, investigando as ações de atores específicos em todas as fases de um determinado processo de tomada de decisão com a intenção de entender as causas que explicam as escolhas políticas.

Dugis, nesse contexto, afirma que a principal tarefa dos analistas é clarificar como os Estados tentam, e como obtém sucesso em alterar o comportamento de outros Estados (DUGIS, 2000, p. 5). Nesse movimento, o autor não marginaliza os indivíduos, grupos e organizações que agem em nome do Estado. Ele ressalta que as preferências dos atores, relacionadas à esfera política doméstica, também são refletidas nos interesses nacionais, concedendo maior importância aos condicionantes internos do Estado na tomada de decisão de política externa (DUGIS, 2000, p. 6). Colabora com essa visão a argumentação segundo a qual a política exterior exerce uma função muito importante, preenchendo o espaço relacionado à agência nas relações internacionais – essa perspectiva indica que a fonte da política internacional diz respeito a pessoas específicas agindo individualmente ou em grupo (HILL, 2003, p. 22-23; HUDSON, 2014, p. 7).

Nesse cenário, entende-se que APE foca nas especificidades dos atores, ou seja, as definições que fazem das situações enfrentadas. Por isso, para entender um evento particular ou o comportamento de um determinado ator, é necessário fragmentar a ação em vários níveis e seus componentes (HILL, 2003, p. 52). A análise, nesse sentido, não é somente de uma decisão ou indecisão, mas de uma sequência de decisões tomada como referência para uma situação que tenha um aspecto internacional (HUDSON, 2005, p. 2). Hudson explica a análise das tomadas de decisão da política externa como multifatorial e multinível, examinando

variáveis de mais de um nível de análise. Ela também é, multi/interdisciplinar por levar em consideração visões de diversas disciplinas e integrativa por integrar uma variedade de informações entre os níveis de análises, abrangendo várias áreas do conhecimento humano, e orientada pelo agente, o tomador de decisão humano (HUDSON, 2014 p. 7). A APE foca na unidade, contribuindo com as teorias de Relações Internacionais através de estudos de caso e oferecendo uma análise empírica para teorizar quais especificações os atores adotarão em determinada situação para basear suas decisões (HUDSON, 2005 p. 3).

A APE, ao incorporar um conceito de análise mais completo e robusto, partindo da agência nas relações internacionais, oferece a vantagem de entender que, para qualquer combinação de condições materiais e imateriais relativas ao contexto de tomada de decisão, existirá uma variedade de resultados em política externa, e é a APE, orientada pelo agente, que pode tentar explicar essa variedade. Faz parte dessa perspectiva as teorias o Modelo do Ator Racional (RAM, sigla para *Racional Actor Model*), que enfatizam a agência em suas análises da tomada de decisão política. Esse ponto de vista assume o pressuposto de que os agentes humanos possuem um grau de liberdade em suas ações para agir de acordo com suas vontades e que suas decisões se fundamentam em escolhas racionais (BEACH, 2012, p. 99-100). Entende-se que os atores possuem um ranking de objetivos que desejam alcançar e utilizam as informações disponíveis para determinar qual escolha vai resultar em maior alcance de objetivos com o menor custo de riscos.

É importante ressaltar que o processo decisório não tem, necessariamente, um impacto singular na política externa. Consequentemente, nem sempre os conceitos teóricos permitem julgar os efeitos dessa dinâmica, porém tornam possível visualizar ligações entre as unidades tomadoras de decisão e os resultados decisórios (HERMANN, 2001, p. 50-51). Para interpretar as intenções dos atores na política internacional, portanto, é necessário observar a interação entre sua posição internacional e seu contexto doméstico, bem como entre o problema enfrentado e a natureza do processo de tomada de decisão empregado para lidar com ele. Isto é, frente a um problema com dimensão de política externa, emerge uma autoridade no processo de tomada de decisão. De acordo com Hermann, esses são atores com a habilidade de movimentar os recursos da sociedade e o poder do governo suficientes para realizar determinada ação de forma que não possa ser revertida por outros atores (HERMANN, 2001, p. 57).

Assim sendo, à APE compete examinar as circunstâncias que aumentam a probabilidade de uma unidade decisória reconhecer adequadamente os estímulos do ambiente onde se encontra e conseguir um acordo entre os atores envolvidos para empreender uma ação

significativa, sendo capaz de identificar os parâmetros e condições com as quais as unidades emergem em cada caso e a forma que vai tomar o processo de decisão (HERMANN, 2001, p. 51). Nesse âmbito, Hermann desenvolveu uma categorização das distintas maneiras que podem conformar-se as unidades decisórias, quais sejam: o Líder Predominante, geralmente o chefe da nação ou seu representante; o Grupo Único, composto por atores que compartilhem a mesma opinião; e os Múltiplos Atores, que são indivíduos ou coalizões diferentes e autônomas, sendo que nenhum deles tem a capacidade de decisão caso não exista acordo entre todos (HERMANN, 2001, p. 56-57). Destaca-se que os problemas de política externa são assim caracterizados de acordo com a percepção dos tomadores de decisão. A natureza das questões – oportunidade ou ameaça – definirá se um assunto entrará na agenda de política externa de determinada unidade decisória. Do mesmo modo, quando um problema é reconhecido, inicia-se o processo de tomada de decisão, que, por sua vez, é determinado pela dinâmica interna de cada unidade. É essencial salientar que cada sociedade e cada governo possui suas visões e prioridades, o que influencia sua percepção de problemas e, portanto, sua definição da agenda de política externa.

As “ocasiões de decisão” geralmente assumem a forma de consultas sobre a necessidade de ação frente a uma situação, precedidas de consultas sobre soluções para o problema, e enfim são selecionadas as propostas para lidar com o assunto, autorizadas por uma pessoa ou um grupo que também define uma sequência de ações para a questão, naquele determinado momento (HERMANN, 2001, p. 55-57). Historicamente, governos têm buscado a forma de gabinetes internos como estrutura para seus processos decisórios, posto que, em sistemas democráticos, os líderes não decidem sozinhos, sempre possuindo apoio profissional (HILL, 2003, p. 72; NEACK, 2008, p. 49; HUDSON, 2014, p. 73). Christopher Hill defende que, mesmo em situações que não envolvem crises, as questões de política externa são pouco claras, o que dificulta o trabalho coletivo para solucioná-las. Assim, existe uma tendência da equipe executiva a tomar a iniciativa de determinar propostas e incitar respostas dos indivíduos que vão lidar com o assunto detalhadamente (HILL, 2003, p. 57). Não obstante, como o Estado não é um ator unitário, o processo de tomada de decisão usualmente envolve a participação de diversas organizações particulares ou conjuntos de organizações responsáveis por prover capacidades que de outra maneira não estariam disponíveis. Segundo alguns autores, um governo pode ser entendido, nesse sentido, como uma conjunção de organizações, formando uma burocracia nacional substancial tanto para o processamento de informações, quanto para a ação do Estado (HUDSON, 2014, p. 84; HILL, 2003, p. 72).

Uma instituição, governamental ou não, reúne competências e habilidades específicas para atuar em um determinado campo, dispõe de pessoal qualificado, orçamento, relativas autonomia e capacidade de influência, e é guiada por sua essência e moral (HUDSON, 2014, p. 86). Essência, nesse contexto, é definida por Hudson como um senso de identidade e entendimento de que o trabalho realizado pela organização é necessário. Esse atributo é essencial para que a organização possua influência em relação à burocracia nacional e seja capaz de inculcar moral em seus membros (HUDSON, 2014, p. 89). Essa última qualidade é importante para sustentar a estrutura da organização, seus funcionários, orçamento e posição na competição burocrática. Essa dinâmica também é foco de estudo de Neack, que afirma que os atores são indivíduos separados, grupos ou coalizões que competem entre si; podem agir em nome do governo, mas nenhum tem autoridade para forçar a submissão dos outros à sua decisão (NEACK, 2008, p. 75). Cada organização atua em um campo, isto é, a área em que acredita e procura dominar a expertise relacionada, com a intenção de exercer autoridade perante a burocracia nacional (HUDSON, 2014, p. 87). A esfera de influência de uma organização está diretamente relacionada com seu campo de atuação, de maneira que seu acesso a informações, bem como a novos espaços, somado à sua reputação interagências, baliza o nível de autonomia com o qual a organização tomará suas decisões e agirá perante a burocracia nacional (HUDSON, 2014, p. 88-89). Quando o processo de tomada de decisão assume um formato de múltiplas unidades autônomas interagindo, os agentes envolvidos são parte de determinadas entidades, e dessa forma, são motivados pelos interesses dos grupos que representam. A dinâmica que se desenvolve a partir dessa suposição é marcada por competição, sobretudo por recursos para realização de suas propostas. O grupo que domina as discussões políticas, exercendo suas capacidades de influência, é quem mais provavelmente ganhará a competição, portanto os objetivos dos burocratas podem ser mais significativos para a tomada de decisão que os objetivos internacionais do governo (NEACK, 2008, p. 76).

Hudson conclui que as organizações existem para reduzir a complexidade, tanto no processamento de informações quanto na tomada de decisão ou na execução de tarefas. Coordenando os esforços individuais dos funcionários que trabalham nessas organizações, o que estas fazem é tornar os processos relacionados à tomada de decisão política mais compreensíveis, fáceis de serem executados, além de rapidamente padronizáveis, facilitando o tratamento de temas já trabalhados (HUDSON, 2014, p. 90-91). A autora defende que as organizações burocráticas são necessárias ao governo e úteis na medida em que os líderes tomadores de decisão podem utilizar procedimentos de operação padrão desenvolvidos por essas instituições, permitindo-lhes agilizar tanto seus processos de tomada de decisão quanto

as ações decorrentes deles. Ademais, procedimentos padronizados criam cadeias de comando, importantes para cultivar uma cultura de não submissão entre os funcionários da organização, o que impacta na competição interagência e conseqüentemente na busca por autonomia organizacional (HUDSON, 2014, p. 92-94).

Nesse sentido,

A política burocrática é uma intersecção complexa de entre dinâmicas de pequenos grupos, processos organizacionais, forças políticas domésticas e as características pessoais dos indivíduos relevantes. A maior parte da política burocrática está situada entre grupos interagência, que é um dos principais meios onde situações que não são crises, envolvendo o governo são tratadas (HUDSON, 2014, p. 101).

Ou seja, a política burocrática reúne diferentes atores que detém relativa autonomia em sua área de atuação e defendem interesses não sempre semelhantes, fazendo com que o processo de decisão política receba influências e pressões tanto de política doméstica quanto internacional, individual ou organizacional. Portanto, a disputa verificada nesse ambiente, por incluir diversos atores e estar sujeita a influências de outros processos internos do Estado, é mais determinativa na política externa de uma nação do que suas relações internacionais (HUDSON, 2014, p. 101). Alguns conceitos relacionados à dinâmica da política burocrática são identificados e caracterizados por Hudson: a) as partes interessadas, aqueles cujas capacidades e áreas de atuação, somadas ao seu forte interesse, permitem-lhes afetar o resultado burocrático; b) canais de ação - os caminhos, os processos e as pessoas através dos quais se consegue influenciar o processo de tomada de decisão; c) resultantes, como são chamados os resultados da política burocrática, ao invés de decisão; d) alavancas de manipulação - políticos que conhecem todos os canais de ação e conseguem manipular processos burocráticos; e) coalizões - grupos políticos que tomam decisões em conjunto; f) subversão e equalizadores, sendo indivíduos com pouco poder de influência na política burocrática, que decidem não implementar, total ou parcialmente, as diretrizes que lhes foram dadas (HUDSON, 2014, p. 102-108).

Ao passo que o processo de tomada de decisão complexifica-se, com atores não convencionais ganhando maior força e importância na condução da política externa, o serviço de relações exteriores enfraquece. Em uma unidade decisória heterogênea e composta por representantes de diferentes organizações, o chefe do poder executivo, assim como do serviço diplomático, são mais um dos muitos atores envolvidos no processo de negociação que resulta, ou não, em uma decisão de política externa (NEACK, 2008, p. 76). Para Hill, os serviços diplomáticos tradicionais podem desaparecer em poucas décadas, sendo substituídos por grupos heterogêneos que são ampliações dos serviços da sociedade civil, ou seja, uma

burocracia que internacionaliza sua atuação (HILL, 2003, p. 81). O autor responsabiliza, também, os próprios serviços diplomáticos, afirmando que esses escritórios demonstram incompetência técnica, escassez de recursos, assim como estão isolando-se da sociedade e assim não alcançam um distrito eleitoral suficiente para que suas demandas recebam atenção dos governos (HILL, 2003, p. 79). Dessa forma, o Estado tem sua importância diminuída, já que aparato estatal perde seu domínio monopólico, tradicional, da definição da política externa, ao transformar o processo de decisão política em uma sucessão de conflitos burocráticos. Do mesmo modo, Hill menciona que os indivíduos atores da burocracia nacional sofrem constrangimentos pelos seus superiores, pela cultura e pelas expectativas do seu grupo, bem como por suas próprias concepções e visões em diferentes circunstâncias (HILL, 2003, p. 89). Consequentemente, entende-se que a competição burocrática segue regras que controlam a dinâmica e permitem que ações de política externa sejam realizadas.

Manter o foco da APE no processo de tomada de decisão permite identificar de que maneira os resultados são afetados e quais são as escolhas de ações disponíveis aos atores. Igualmente, é importante analisar as relações entre os tomadores de decisão política. Hill elenca cinco condicionantes que agem influenciando a tomada de decisão dos atores políticos:

- a) o fator dos problemas administrativos, que refere-se ao fato de que os sistemas administrativos estão fragmentados e seus componentes, divididos de acordo com estruturas organizacionais preexistentes, não se adequam aos problemas enfrentados, o que pode impossibilitar interpretações adequadas ;
- b) burocracias que não conseguem trabalhar com procedimentos de operação padrão e necessitam regras formais, as quais restringem o espaço de manobra e flexibilização das ações políticas;
- c) conservadorismo, como uma lei de ferro das burocracias, que impede que mesmo mudanças básicas no processo decisório sejam realizadas;
- d) a mesquinhez, a característica das burocracias mais presente na percepção da população, que pode transformar-se em falta de humanidade;
- e) tendência inerente da burocracia a expandir quando não avaliada positivamente. Isto é, para o autor os mecanismos burocráticos desenvolvem um impulso e um interesse próprio, o que resulta em dificuldades de coordenação tendo em vista a crescente sobrecarga de informação e a resultante complicação em seu gerenciamento técnico com eficiência (HILL, 2003, p. 92-95).

No que concerne à política externa brasileira, é possível observar um incremento na presença de outras agências no processo de tomada de decisão, segundo Pinheiro, devido à junção de três fatores (PINHEIRO, 2008, p. 18). Em primeiro lugar, a liberalização econômica iniciada no país na década de 1990, que teve um impacto de distribuição dos assuntos de política internacional na arena política. Depois, a intensificação do processo de

globalização que potencializou as repercussões externas de assuntos domésticos. Por fim, o final da Guerra Fria, que fez com que temas que eram tratados com base na disputa bipolar fossem inseridos na política externa dos Estados (PINHEIRO, 2008, p. 18). Com essa ampliação da agenda internacional, percebeu-se a falta de preparo do serviço diplomático em lidar com diversos assuntos específicos, situação que foi resolvida com a participação de outras burocracias governamentais. Essa descentralização horizontal do processo de formulação da política externa também incentivou a diplomacia das unidades subnacionais, os estados e municípios, que passaram a envolver-se em certos temas internacionais, especialmente com relação à integração regional na América do Sul, no marco da criação do Mercosul e da intensificação da cooperação sul-sul (PINHEIRO, 2008, p. 19). Esse movimento é muito importante para o aumento das possibilidades de cooperação internacional baseado na combinação de diversificação da agenda de política externa e desconcentração no Itamaraty da condução das relações exteriores do país.

Nesse sentido argumenta também Christopher Hill, quando afirma que a proteção dos bens comuns globais há duas décadas passou a incorporar as agendas de política externa dos países, um cenário antes não encontrado (HILL, 2003, p. 45). Para tratar desses temas que dizem respeito a questões transnacionais, é necessária negociação entre os Estados a fim de que se realizem acordos, que podem ser sustentados por organizações internacionais, de cooperação e ação conjunta.

A bibliografia sobre ajuda internacional também aborda questões acerca da condução da política externa, situando esse movimento, muitas vezes, em um cenário de atuação do Estado motivada por objetivos estratégicos de política externa e não metas altruístas (BEACH, 2012, p. 196). No entanto, Beach representa o grupo de analistas que afirmam que a ajuda internacional para o desenvolvimento, em contraste com a ajuda não desenvolvimentista (mais interessada em objetivos políticos e não em promover o desenvolvimento), interliga-se com o crescimento do país alvo da política empreendida (BEACH, 2012, p. 197).

Barnabé Malacalza defende que a política externa e a cooperação são duas áreas da política pública de um Estado que possuem projeção internacional, sendo que, por esse motivo, devem ser analisadas de maneira inter-relacionada (MALACALZA, 2014, p. 172). Partindo do pressuposto de que a política externa de um país compreende toda atividade governamental que possua uma dimensão internacional, e que a cooperação para o desenvolvimento⁵ é uma dessas dimensões, o autor elenca quatro perspectivas relacionadas às

⁵ No original, em español: “Más específicamente, se trata de un área de la política pública que comprende la transferencia de recursos financieros (reembolsables y/o no reembolsables) como el intercambio de capacidades

relações internacionais que se associam com a política externa e a cooperação para o desenvolvimento. A primeira é chamada *perspectiva instrumental* que está baseada no preceito realista das relações internacionais de que a cooperação, em um sistema internacional anárquico, é possível, porém difícil de ser alcançada uma vez que os Estados estão buscando formas de incrementar seu poder e garantir sua segurança (MALACALZA, 2014, p. 164-166). A perspectiva *interaccionista-normativa* tem como plano de fundo o início da década de 1980 com o aumento da tecnologia de comunicação e a interdependência econômica entre os Estados, que trouxe consigo maior preocupação com problemas de caráter transnacional que requeriam tratamento conjunto para sua resolução. Nesse sentido, as análises baseadas nessa perspectiva consideram a cooperação como um processo através do qual associações entre Estados tornam mais fácil o alcance de objetivos comuns, enfatizando o papel das instituições internacionais, e assim também dos meios utilizados para alcançar os objetivos esperados nesse contexto (MALACALZA, 2014, p. 166 - 167).

A terceira perspectiva, *narrativa*, entende que os interesses dos Estados são produtos dos processos históricos pelos quais passam os Estados, da mesma maneira que as percepções internacionais dos tomadores de decisão política. Assim, percebe a cooperação para o desenvolvimento como uma construção “narrativa auto conformada” (MALACALZA, 2014, p. 167) associada às capacidades dos Estados de influenciar a agenda internacional. Isso acontece na medida em que, de acordo com Apthorpey e Gasper, para identificar uma prática de desenvolvimento, é preciso estabelecer como os discursos, ideias e visões operam em um contexto histórico político e como se reproduzem (APTHORPEY E GASPER, 1996, apud MALACALZA, 2014, p. 168). Por fim, a perspectiva *pluralista-subestatal* enfatiza o processo de decisão, no plano doméstico, para a definição da política externa. Difundida durante a década de 1990, essa perspectiva está baseada em uma mudança estrutural das organizações com maior complexificação das burocracias estatais, dessa forma, considera as etapas desde a percepção de um estímulo externo até a concretização de uma ação de cooperação em determinado tema, ressaltando a participação de diferentes atores estatais nesse processo (MALACALZA, 2014, p. 168-170). É importante ressaltar que, a partir desse ponto de vista, refirma-se a natureza de política pública da política externa, “reconhecendo que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das coalizões, negociações,

genuinas hacia un país con el objetivo de promover el desarrollo económico y social” (MALACALZA, 2014, p. 164).

disputas e acordos entre atores representantes de interesses diversos, que expressam, por fim, a dinâmica da política⁶” (MALACALZA, 2014, p. 170).

As teorias de APE focada no papel do indivíduo, ao enfatizar o peso das percepções e interesses específicos dos atores na definição das políticas adotadas por um governo, contribuem para o entendimento das diferentes forças, conceitos e ideias que influenciam o resultado de um processo de tomada de decisão. Com efeito, permitem identificar as motivações para o encadeamento de ações e elementos decisivos na composição do arranjo final de determinada ação política. Ao utilizar essas ferramentas teóricas providas pela APE para analisar a criação do Centro, busca-se identificar os atores envolvidos na criação do Centro, bem como suas motivações políticas, com a finalidade de compreender as razões determinantes do seu estabelecimento. De igual modo, analisa-se os elementos e influências políticas determinantes na definição do formato das atividades de cooperação que conduzem a atuação do Centro. Nesse sentido, e levando em consideração que a instituição surge a partir de demandas de outros países em desenvolvimento, torna-se necessário, também, examinar os conceitos relacionados à cooperação sul-sul, e situar o Brasil nesse movimento global.

2.2 O BRASIL E A COOPERAÇÃO SUL-SUL

O contexto do surgimento e institucionalização do conceito de cooperação sul-sul está interligado à lógica de surgimento de consciência de reconhecimento e pertencimento ao sul global como um conceito, além de uma região, e sua manifestação nas relações internacionais materializada na Conferência Afro-Asiática de Bandung em 1955. Para Pino, esse acontecimento marca o ponto inicial de um diálogo político entre os países em desenvolvimento. O autor afirma que, nesse momento, a solidariedade entre os países em desenvolvimento torna-se uma ferramenta e um objetivo a ser alcançado entre eles, destacando a necessidade de articulação para reduzir as assimetrias no sistema internacional (PINO, 2009, p. 2). O Movimento dos Países Não Alinhados (NAM, na sigla em inglês), em 1961, é considerado uma consequência direta do diálogo iniciado nessa Conferência e representa a recusa de um número de países em alinhar-se com uma das duas superpotências do período (Estados Unidos e União Soviética, durante a chamada Guerra Fria) (DE BRUYN, 2013b, p. 11).

⁶ No original, em espanhol, “reconociendo que su formulación e implementación se insertan en la dinámica de las coaliciones, negociaciones, disputas y acuerdos entre actores representantes de intereses diversos, que expresan, en fin, la dinámica de la política” (MALACALZA, 2014, p. 170).

Colaborou com esse movimento a formação do G77 como resultado da coordenação política proporcionada pela Conferência “Problemas do Desenvolvimento Econômico” que aconteceu em 1962 no Cairo e da criação da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), em 1964 (DE BRUYN, 2013b, p. 11). O Plano de Ação de Buenos Aires foi adotado em 1978, através da UNCTAD e com o objetivo de promover a cooperação técnica entre os países em desenvolvimento como forma de complementar a transferência de tecnologia entre o norte e o sul globais. Esse momento marca o processo de institucionalização da chamada cooperação técnica para o desenvolvimento, um reconhecimento da comunidade internacional de que as experiências dos países menos desenvolvidos poderiam contribuir grandemente para o desenvolvimento de outras nações na medida em que esse formato de cooperação considerava-se como um meio aumentar a autossuficiência coletiva dos países em desenvolvimento, incrementar a eficácia e sustentabilidade dos projetos, além de reduzir os custos com cooperação originados dos países mais desenvolvidos⁷. A Assembleia Geral da ONU institucionalizou seu apoio à essa forma de cooperação entre países em desenvolvimento também em 1978, através da criação de sua Unidade para Cooperação Sul-Sul.

Nesse sentido, argumenta Pino que, na filosofia da cooperação sul-sul, muitas respostas para alguns problemas tornam-se mais eficientes e sustentáveis quando compartilhadas entre países que possuem a mesma percepção sobre os desafios que precisam vencer. Dessa forma, é possível melhor utilizar a cooperação através da transferência de experiências, conhecimentos e técnicas. Nesse sentido, identificam-se alguns princípios que diferenciam a cooperação sul-sul da forma de cooperação tradicional norte-sul, tais quais

a não interferência em assuntos internos; a maior sensibilidade a contextos específicos; a igualdade entre países sócios; o respeito a sua independência e à soberania nacional; a promoção da autossuficiência; a diversificação de ideais, abordagens e métodos de cooperação; a ausência de condicionalidades explícitas; a preferência pelo emprego de recursos locais que gera elementos mais amplos de apropriação; sua maior flexibilidade, simplicidade e rapidez de execução; seu caráter “desvinculado” ao não implicar compra de bens e serviços do país ofertante; a adaptação às prioridades nacionais; a preservação da diversidade e da identidade cultural e, entre muitos outros atributos, seu menor custo e maior impacto (PINO, 2009, p. 1-2).

A partir dessa perspectiva, Silva (2010, p. 2), em seu artigo, explica a presença da cooperação sul-sul na agenda internacional, sobretudo na última década. Nesse sentido, a autora afirma que essa forma de cooperação tem conquistado espaço nas iniciativas de

⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E A ALIMENTAÇÃO (FAO). ¿Qué es CTPD? Disponível em:< <http://www.fao.org/FOCUS/S/TCDC/Intro-s.htm>>. Acesso em 6 de abril de 2017.

cooperação internacional para o desenvolvimento, sobretudo pelo fato de que as economias em desenvolvimento possuem muitas características em comum, enfrentando problemas semelhantes, o que torna sua cooperação interessante considerando que seus contextos nacionais estão próximos. Em seu trabalho, a autora explica esse movimento de aproximação entre nações em desenvolvimento afirmando que

à medida que os países em desenvolvimento perceberam que estavam melhor agir juntos do que serem aliados de qualquer uma das superpotências, a cooperação Sul-Sul emergiu como uma prática na arena política internacional. Tanto o Movimento dos Não-Alinhados como o G-77 foram exemplos de mobilização política conjunta e negociação coletiva, em que propostas como "nova ordem econômica internacional" foram avançadas⁸ (SILVA, 2010, p. 3).

É importante ressaltar que diversos autores enfatizam que a cooperação sul-sul acontece, basicamente, ou pelo menos mais facilmente, entre governos que possuem posturas convergentes relacionadas aos objetivos de desenvolvimento, dessa forma é possível construir alianças entre os governos nacionais para atuar sobre questões globais (LECHINI; MORASSO, 2015, p. 116). Essa afirmação mantém a defesa do autor de que os atores da cooperação sul-sul objetivam uma reforma na ordem internacional baseada na criação de forte solidariedade entre os países parceiros desse formato de cooperação, buscando garantir a autossuficiência nacional em cada país própria para a integração à economia mundial (LECHINI; MORASSO, 2015, p. 116). Logo, “o objetivo último da cooperação sul-sul seria a geração de maiores níveis de coesão internacional” (PINO, 2009, p. 5). “Ademais, supõe uma motivação importante e particular: somar autonomia para aumentar o poder de negociação dos países do sul em foros internacionais e em suas interações com os países centrais” (LECHINI; MORASSO, 2015, p. 117). Ou seja, a cooperação sul-sul reúne interesses compartilhados e diversos através dos quais os governos buscam fortalecer sua independência de maneira coordenada e conjunta, em um movimento de incentivo ao incremento da interdependência econômica por meio da integração comercial e política visando à maior estabilidade no sistema internacional.

De Bruyn caracteriza esse fenômeno ressaltando a diversidade de atores envolvidos, que são organizações filantrópicas privadas, empresas, iniciativas privadas de cidadãos, cooperativas, sindicatos que se somam aos escritórios nacionais e subnacionais responsáveis

⁸ No original, em inglês: “As developing countries realised that they were better off acting together rather than being allies of either of the superpowers, South-South cooperation emerged as a practice in the international political arena. Both the Non-Aligned Movement and the G-77 were instances of joint political mobilisation and collective bargaining, wherein propositions such as a “new international economic order” were advanced” (SILVA, 2010, p. 3).

por transferir experiências exitosas das políticas internas dos Estados (DE BRUYN, 2016, p. 17). Ao definir a cooperação sul-sul, o autor afirma que é uma colaboração entre, ao menos, dois países do sul global, por ele entendido como África, América Latina e Ásia, em alguma área de domínio, seja ela política, econômica, social, cultural ou técnica, buscando alcançar objetivos comuns de desenvolvimento através de esforços coordenados (DE BRUYN, 2016, p. 18). Para isso, geralmente são compartilhadas informações, experiências, capacidades e recursos e em algumas iniciativas também estão presentes países do Norte global, além de organizações internacionais.

Dentre as definições sobre a cooperação para o desenvolvimento está a de Lallande, que a entende como

o conjunto de atividades de colaboração levadas a cabo por diversos atores da sociedade internacional, caracterizadas por certo grau de coordenação, coerência e complementaridade entre si, no marco de determinados objetivos, normas, instituições, procedimentos, processos de decisão e ação não vinculantes, tendentes a incentivar o bem-estar de determinado grupo populacional⁹ (LALLANDE, 2016, p. 43).

Nesse contexto recebem destaque os países emergentes, como Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), que são os países preponderantes nas ações de cooperação sul-sul para o desenvolvimento (DE BRUYN, 2016, p. 18). De Bruyn argumenta que, apesar das experiências de cooperação sul-sul possuírem influências de experiências anteriores, do socialismo, do NAM, das Conferências das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento, os fluxos atuais dessa iniciativa apresentam diferenças em termos de volume e modalidades de cooperação, devido ao crescimento econômico e aumento do peso político na arena global dos países em desenvolvimento, especialmente os BRICS.

Para De Bruyn algumas características principais da cooperação sul-sul podem ser listadas adotando como ponto de partida a afirmação de que o processo de definição da política externa para a cooperação internacional para o desenvolvimento acontece nos mais altos níveis governamentais. De acordo com o autor, referindo-se especialmente ao Brasil, é o presidente do país, junto ao Ministro das Relações Exteriores que decide os rumos da atuação externa do país e, assim, as prioridades no âmbito da cooperação internacional (DE BRUYN, 2013b, p. 19). Além disso, recebe atenção a relação de forte presença e envolvimento de

⁹ No original, em español: “el conjunto de actividades de colaboración llevadas a cabo por diversos actores de la sociedad internacional, caracterizadas por cierto grado de coordinación, coherencia y complementariedad entre sí, en el marco de determinados objetivos, normas, instituciones, procedimientos, procesos de decisión y acción no vinculantes, tendientes a incentivar el bienestar de determinado grupo poblacional” (LALLANDE, 2016, p. 43).

diversas agências e departamentos governamentais no planejamento e execução dos projetos de cooperação empreendidos pelo país, sobre essa perspectiva, conforme De Bruyn,

essas instituições são especialistas em seu campo e são consideradas como os atores mais apropriados para compartilhar suas soluções para abordar problemas de desenvolvimento doméstico com outros países. O país que ilustra melhor essa relação é o Brasil¹⁰ (DE BRUYN, 2013b, p. 19).

Como alternativa ao modelo tradicional de cooperação – baseado na hierarquia entre países do Norte e do Sul –, a cooperação sul-sul, para De Bruyn, incluiria, dentre outros aspectos:

- a) uma fonte alternativa de “lucro”, no sentido em que a cooperação para o desenvolvimento é utilizada como um instrumento de política externa, trazendo benefícios não financeiros, e sim políticos e de melhor inserção no cenário internacional, aos países impulsionadores da cooperação;
- b) a mistura de instrumentos de financiamento, entre eles fundos governamentais, privados individuais ou empresariais, assim como de agências e organizações internacionais globais ou regionais;
- c) o discurso de defesa da modalidade de cooperação pelos seus protagonistas, baseado no compartilhamento de determinados princípios éticos¹¹ e demonstrado na recusa da terminologia de países “doadores e receptores”, assim como de “ajuda internacional” em suas ações de cooperação;
- d) a ausência de condicionalidades na execução de um projeto de cooperação;
- e) a importância da participação do setor privado, que envolve-se financeira e tecnicamente nos projetos de cooperação;
- f) a aparente ausência da sociedade civil relacionada, de maneira geral, à baixa participação social na definição da política externa do país;
- g) a inserção de conhecimento específico na cooperação sul-sul através das próprias experiências de desenvolvimento dos países prestadores dessa forma de cooperação;
- h) a concentração da cooperação em setores relacionados à questões sociais e luta contra a pobreza, objetivando aumentar a produtividade econômica sob crença do crescimento econômico como motor do desenvolvimento; e, por fim,

¹⁰ No original, em inglês: “These institutions are experts in their field and are considered to be the most appropriate actors to share their solutions for addressing domestic development problems with other countries. The country that illustrates this best is Brazil” (DE BRUYN, 2013b, p. 19).

¹¹ “Os princípios fundamentais do [...] podem ser resumidos da seguinte forma: parcerias igualitárias, benefícios mútuos, solidariedade, ausência de condições, ausência de interferências, motivação por demanda e compartilhamento de experiências próprias. A cooperação para o desenvolvimento brasileira enquadra suas políticas em “cooperação horizontal”” (DE BRUYN, 2013b, p. 21).

- i) questões relacionadas a coordenação e integração entre os países em desenvolvimento que promovem projetos de cooperação por meio de plataformas de diálogo, estudos e programas conjuntos fomentados por organizações multilaterais (DE BRUYN, 2016, p. 19 - 33).

É importante ressaltar, ainda, a noção do termo parceria, enfatizado por De Bruyn, baseando-se na negação de termos como “ajuda desenvolvimentista, “relação doador-receptor” para evitar as práticas e ideologias da cooperação tradicional Norte-Sul que está fundamentada em relações de poder desiguais entre os países (DE BRUYN, 2016, p. 20). O autor, nesse sentido, atém-se a dois princípios da cooperação sul-sul: a ideia de parceiros iguais e de expertise apropriada. Como característica essencial do primeiro princípio está a horizontalidade não hierárquica nas relações entre os parceiros, demonstrada no fato da cooperação ser guiada por demanda, seguir conceitos de soberania e não interferência, buscar resultados positivos para todos os atores envolvidos e basear-se na solidariedade entre nações; enquanto o segundo princípio está caracterizado pela expertise relevante e específica somada à tecnologia para atingir os objetivos de desenvolvimento dos países do sul, baseando-se na identidade compartilhada, laços históricos e particularidades socioeconômicas semelhantes entre as nações parceiras (DE BRUYN, 2016, p. 20).

O debate acerca da cooperação sul-sul estabelecido envolve as possibilidades dos seus protagonistas de influenciar ou não as práticas e teorias tradicionais da cooperação para o desenvolvimento. O Brasil nesse contexto utiliza uma narrativa de cooperação sul-sul que busca manter relações horizontais entre si mesmo e seus parceiros, negando a linguagem oficial do desenvolvimento que tende a racionalizar uma relação hierárquica entre o Norte e o Sul. O envolvimento do país com a cooperação internacional evoluiu de sua presença simbólica na área da cooperação técnica entre as décadas de 1960 e 1970 para a busca da promoção do desenvolvimento baseado em esforços institucionalizados durante a presidência de Lula. Para Quadir, o governo do país, nesse momento procura criar sua imagem como um importante ator no desenvolvimento internacional com o interesse de transferir conhecimento técnico e habilidades para outros países, especialmente da África e da América Latina (QUADIR, 2013, p. 322). Uma dinâmica contextualizada por De Bruyn a partir do que ele chama de “reemergência” do Brasil, da China e da Índia no cenário da cooperação para o desenvolvimento como ofertantes de cooperação em meio ao crescente aumento de encontros regionais e globais entre os países em desenvolvimento, crescimento do comércio e investimento e expansão das relações e visitas diplomáticas entre esses países (DE BRUYN, 2013b, p. 12).

Hirst, nesse cenário, argumenta que as relações sul-sul propõem uma mudança qualitativa na cooperação internacional, com a intenção de recompor o papel dos atores e o poder e influência que cada um exerce, modificando estruturalmente a dinâmica tradicional de ajuda internacional, atribuindo papel de agência àqueles países que antes eram receptores de cooperação, de maneira a democratizar o sistema internacional (HIRST, 2010, p. 26-28). Para a autora, a cooperação do Brasil com outros países do Sul segue alguns princípios, entre eles o da solidariedade e o da corresponsabilidade, que conduz o formato da cooperação à horizontalidade no tratamento entre os atores, assim como ausência de condicionalidades e de bases lucrativas nas ações conduzidas (HIRST, 2010, p. 29). O segundo princípio marca um caráter não assistencialista aos projetos de cooperação e incorpora a ideia de autonomia via fortalecimento institucional de cada nação envolvida (HIRST, 2010, p. 29-30). Nota-se que essas características e princípios são possíveis uma vez que os países parceiros nesse formato de cooperação compartilham histórias, identidades, desafios e características socioeconômicas comuns, o que aproxima os países e aumenta as possibilidades de sucesso nas transferências de experiências e iniciativas para o desenvolvimento.

Nesse contexto, Ayllón e Leite afirmam que o Brasil é um dos agentes mais ativos em cooperação sul-sul, sendo sua contribuição constituída, sobretudo, pela transferência de soluções inovadoras para o desenvolvimento em diversas áreas simultaneamente através de iniciativas de cooperação internacionais que envolvem tanto os países do norte global, mais desenvolvidos, e organizações internacionais, quanto outros países em desenvolvimento favorecendo um terceiro grupo de países receptores de ajuda externa (LEITE; PINO, 2010, p. 20). Leite, Pomeroy e Suyama defendem que o envolvimento do Brasil com a cooperação sul-sul para o desenvolvimento ganha maior impulso no início dos anos 2000 com a chegada ao poder de um governo de esquerda e estabelecimento de um papel maior do Estado no desenvolvimento nacional. Para as autoras, as políticas sociais praticadas internamente ganhavam força e legitimidade ao serem exportadas a outros países, dessa forma o país encontrou na oferta de cooperação sul-sul um espaço para ampliar sua projeção internacional (LEITE; POMEROY; SUYAMA, 2015, p. 1451). Essas características do país se desenvolvem, principalmente, durante o governo Lula, durante o qual como prioridade das relações brasileiras estava a integração com América do Sul assim como a aproximação com os continentes africano e asiático. Movimento este pode ser observado na formação do G-20 e mais especificamente no Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), assim como no fluxo de exportações do Brasil, em 2008, 52% do montante exportado teve como destino países em desenvolvimento (LEITE; PINO, 2010, p. 21)

Assim sendo, o Brasil forma parte, de maneira protagonista, de um movimento de cooperação sul-sul triangular, assim chamado quando a iniciativa de cooperação sul-sul envolve a participação de uma organização internacional e/ou agência de cooperação de países mais desenvolvidos (LEITE; PINO, 2010, p. 88). Para Hirst, essa forma de cooperação conforma uma nova opção para o fortalecimento da capacidade do Brasil como fornecedor de bens públicos globais a partir da cooperação sul-sul (HIRST, 2010, p. 20).

Por fim, cabe citar a prioridade dada pelo governo brasileiro, na última década, ao desenvolvimento social nacional, dinâmica que foi refletida nas iniciativas de cooperação sul-sul capitaneadas pelo Brasil. Entre os temas mais trabalhados está a segurança alimentar, o direito à alimentação, a agricultura familiar, a reforma agrária, a pesca artesanal e o diálogo com a sociedade civil (HIRST, 2010, p. 35). Hirst enfatiza que diversos programas brasileiros relacionados a esses temas ganharam visibilidade e reconhecimento internacional e se tornaram referência para a elaboração de projetos de cooperação sul-sul nessas áreas, os quais tiveram grande participação de entidades e atores subnacionais (HIRST, 2010, p. 36).

Nesse contexto insere-se a iniciativa do Centro de Excelência contra a Fome como uma expressão da cooperação sul-sul instituída pelo governo brasileiro em parceria com órgãos internacionais. Essa dinâmica será descrita e analisada no próximo capítulo com base nas características e conceitos expostos no presente capítulo acerca da cooperação sul-sul como uma vertente da cooperação para o desenvolvimento conduzida pelo Brasil nas últimas décadas.

Considerações Finais

As iniciativas de cooperação internacional passaram por mudanças concomitantemente às dinâmicas políticas, econômicas, financeiras sociais e culturais que fundamentam as relações internacionais. Em um cenário de constantes mudanças entre as décadas de 1960 e 2000, os países em desenvolvimento percebem características, problemas e limites similares e através de movimentos de coordenação política entre eles, formam redes de parcerias objetivando seu desenvolvimento de maneira conjunto frente aos desafios globais ao seu crescimento. A partir de impulsos multilaterais, uma nova forma de cooperação internacional é moldada, baseando-se em princípios de solidariedade e respeito à soberania do outro, mantendo a autonomia nacional entre os parceiros, esse formato de aproximação e união entre os países em desenvolvimento, as teorias das Relações Internacionais denominam cooperação sul-sul.

De acordo com a revisão teórica conceitual realizada nesse primeiro capítulo, algumas características gerais podem ser apontadas ao examinar a cooperação sul-sul empreendida pelo Brasil que a diferem da tradicional cooperação norte-sul. Dentre os principais elementos, destaca-se o fundamento solidário da diplomacia com empreendida pelo país, assim como a ausência de condicionalidades na realização dos projetos de cooperação, que se orientam com base nas demandas dos países em desenvolvimento e são elaborados e implementados respeitando a soberania dos países parceiros de modo a incentivar sua autonomia. Ademais, os programas executados estão alicerçados nas práticas políticas e experiências brasileiras realizadas em diferentes âmbitos do desenvolvimento econômico, político, social, ambiental e cultural e não empreendem nenhuma interferência com interesses comerciais de lucro. Isto é, os projetos de cooperação realizam trocas de conhecimentos e transferências de capacidades políticas sem a pretensão de obter benefícios comerciais ou financeiros como retorno de suas ações (DE BRUYN, 2013a, p. 11).

Os argumentos expostos neste capítulo são utilizados como ferramentas para as análises realizadas nos capítulos subsequentes. Nos quais pretende-se descrever e examinar o processo de criação do Centro de Excelência contra a Fome, bem como sua atuação, observando os interesses, ideias dos atores envolvidos nessa dinâmica. O objetivo é contrastar as características da cooperação sul-sul aqui descritas com as motivações da criação do Centro, bem como com os elementos considerados durante a concepção de sua metodologia de atuação, com o propósito de verificar consistências e inconsistências em relação aos argumentos descritos neste capítulo. Para isso, serão utilizadas as ferramentas de análise apresentadas pelas teorias de APE a fim de identificar e interpretar as diversas influências relacionadas à dinâmica de surgimento e manutenção do Centro.

3 O CENTRO DE EXCELÊNCIA CONTRA A FOME: INOVAÇÃO OU TRADIÇÃO?

Em março de 2011, concretizando uma parceria entre o governo brasileiro e o PMA, inicia suas atividades em Brasília o Centro de Excelência contra a Fome. Criado a partir de demandas internacionais para servir como uma plataforma de promoção de políticas de combate à fome, por meio da disseminação das boas práticas brasileiras, o Centro busca facilitar a criação e implementação de soluções para o alcance da SAN, e busca apoiar os países em desenvolvimento na concepção, gestão e expansão de programas nacionais e sustentáveis, sobretudo relacionados à alimentação escolar (WFP, 2013, p. 5).

O presente capítulo objetiva entender quais os interesses e atores envolvidos na criação do Centro, explicando os principais motivos que influenciaram a institucionalização, nesse formato, de uma forma de cooperação brasileira na área de SAN. Para isso, é necessário entender o contexto internacional e interno da luta contra a fome e por uma alimentação adequada universal e o lugar ocupado por este conceito na cooperação para o desenvolvimento prestada pelo Brasil. Esse conteúdo é exposto na primeira parte desse capítulo, que analisa, também, brevemente, as peculiaridades das práticas brasileiras relacionadas ao tema. A segunda parte apresenta o processo de criação do Centro, enfatizando o papel desempenhado pelos atores envolvidos nesse movimento e suas concepções e interesses relacionados à conformação da iniciativa nos moldes em que foi fundada.

O capítulo procura revelar, por meio das teorias de análise de política externa, os processos e atores relacionados ao momento de fundação do Centro, explorando as circunstâncias e forças políticas que levaram ao estabelecimento dessa forma de cooperação internacional, contextualizando o plano de fundo a partir do qual essa iniciativa foi propiciada.

3.1 A SEGURANÇA ALIMENTAR NA COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA

Para entender o lugar ocupado pela segurança alimentar na cooperação sul-sul brasileira, é necessário levar em consideração a mudança na estratégia de inserção do país no cenário global da cooperação internacional para o desenvolvimento. O modelo tradicional de ajuda internacional baseado nas relações bilaterais e hierárquicas entre países mais desenvolvidos como doadores e menos desenvolvidos como receptores, que dominava a estrutura de ajuda internacional, passou a dividir esse espaço com outras formas de

cooperação com a proliferação de diferentes instituições e iniciativas multilaterais a partir da década de 1950. Essa dinâmica reorganiza-se novamente nas últimas décadas com a emergência de Estados até então receptores de ajuda tornando-se também doadores ao intensificar seus esforços no apoio ao desenvolvimento de outros países do sul global. Esse movimento se fortalece e configura a cooperação sul-sul, baseada na disposição de países emergentes de promover uma cooperação horizontal fundamentada nos princípios da igualdade, da parceria e do interesse mútuo (QUADIR, 2013, p. 4-5). O Brasil está inserido nesse contexto desde a década de 1960, apesar da intensificação dessa forma de cooperação ter ocorrido somente na década de 1990 com a importante redução da pobreza, maior desenvolvimento econômico e social, e aumento da confiança política observados no país. Nesse momento de globalização e desregulamentação financeira, o Brasil buscou integrar-se de maneira mais competitiva internacionalmente sobretudo através do aumento da sua participação em mecanismos multilaterais. Nesse sentido, a cooperação sul-sul configurava-se como uma alternativa interessante para o alcance de seus objetivos, já que poderia utilizar o caminho aberto pelo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) para aproximar-se de seus vizinhos.

A partir de 2003, com a chegada de Lula à presidência e Celso Amorim ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), as relações com os parceiros do sul global transformaram-se na prioridade do governo brasileiro como estratégia de inserção internacional. Através da ABC, órgão do MRE, entre 2005 e 2009 os recursos destinados à cooperação externa subiram de US\$11,4 milhões para US\$48,9 milhões, enquanto à assistência humanitária passou-se a destinar US\$ 43,5 milhões, quando no início do período destinava-se somente US\$ 750,000 (INOUE; VAZ, 2013, p. 517). Também ao fim de 2009, o país estava envolvido em 489 projetos de cooperação em 56 países, enquanto em 2003 esse número era de 23 projetos em 21 países (QUADIR, 2013, p. 6). Combinando o discurso da solidariedade entre países semelhantes com o objetivo de aumentar sua presença internacional, o Brasil modificou sua posição no sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento, “deixando de ser majoritariamente receptor, para também ser classificado como provedor de boas práticas” (ALBUQUERQUE, 2013, p. 141).

Utilizando princípios como de horizontalidade, parcerias ganha-ganha e cooperação mutuamente benéfica, o país, assim como a China, a Índia e a África do Sul, por exemplo, propõe uma maneira alternativa de compartilhar suas estratégias e experiências exitosas de redução da pobreza e desenvolvimento econômico através de uma metodologia altruísta e sem condicionantes (ALMEIDA, 2014, p. 19-20). É importante ressaltar que, de acordo com a

literatura, dentre os objetivos do Brasil com seu engajamento nesse sentido, está sua projeção no sistema internacional, de modo a aumentar sua participação na agenda econômica e política global, assim, para Albuquerque,

a cooperação seria, portanto, vista como forma pragmática de se obter a autonomia. Em contexto sistêmico de diminuição relativa das tensões entre as grandes potências, de avanço dos processos de descolonização e de transformações na configuração geopolítica do mundo, o Brasil, já se encontrando em outro patamar de desenvolvimento e de representatividade internacionais, entenderia a cooperação, tanto a recebida como a prestada, como ferramenta útil de sua política externa. Por caminhos multilaterais e especialmente os bilaterais, o país encetaria múltiplos programas de capacitação técnica (ALBUQUERQUE, 2013, p. 135-136).

Conforme Albuquerque, ainda, o Brasil usa seus programas de desenvolvimento para promover a cooperação junto a países latino-americanos e africanos e lançar-se como um importante ator na arena internacional, difundindo a imagem do país como emergente, reforçando seus laços com países parceiros e, assim, potencializando oportunidades comerciais e econômicas (ALBUQUERQUE, 2013, p. 138). A cooperação provida pelo Brasil nas últimas décadas, portanto, pode ser entendida como técnica, caracterizada pela transferência de habilidades e capacidades, na medida em que atua como catalisador de programas de desenvolvimento a partir de suas experiências internas (QUADIR, 2013, p. 5; FERNANDES, 2013, p. 40).

Ademais, Cabral argumenta que o Brasil desenvolveu um tipo particular de cooperação para o desenvolvimento, marcado pela solidariedade entre os povos e a não interferência em assuntos internos dos países parceiros, pretendendo uma relação de benefício mútuo, sem condicionalidades, isto é, condições impostas em troca do apoio prestado (CABRAL, 2011, p. 7-8). Além disso, outro aspecto importante da cooperação técnica brasileira, que faz com que seu formato seja adequado às necessidades dos países parceiros, é constituir-se a partir das demandas internacionais (CABRAL, 2011, p. 9; DE BRUYN, 2016, p. 19). A partir dessas concepções, a cooperação mantém seu foco no apoio ao desenvolvimento de capacidades governamentais, isto é, transferência de conhecimento técnico com vistas ao fortalecimento de da institucionalidade local com enfoque na geração de recursos humanos, de acordo com as particularidades de cada país parceiro (CABRAL, 2011, p. 9). Essa dinâmica viabiliza-se uma vez que a aproximação do Brasil com outros países em desenvolvimento é fortalecida devido aos laços culturais e históricos, bem como pelas semelhanças entre os arranjos políticos, sociais e econômico entre os países do sul global, que compartilham desafios e problemas enfrentados (DE BRUYN, 2016, p. 19; ALMEIDA, 2014, p. 21).

Ademais, nota-se a participação ativa de uma diversidade de instituições nacionais na consecução dos projetos de cooperação estabelecidos pelo Brasil. Entre elas, estão instituições governamentais nacionais e subnacionais, assim como entidades privadas e organizações não-governamentais, que atuam conjuntamente para a implementação dos programas capitaneados pelo Brasil (INOUE; VAZ, 2013, p. 513; CABRAL, 2011, p. 9). Essa dinâmica deve-se à configuração descentralizada e fragmentada de cooperação sul-sul brasileira, possibilitando a transferência direta de conhecimentos técnicos específicos, uma vez que o MRE, agência responsável pela estratégia de política externa e cooperação internacional no Brasil, não dispõe de recursos e ferramentas suficientes para a implementação de projetos relativos a setores especializados em todas as áreas nas quais o país presta apoio (DE BRUYN, 2013, p. 12). Nesse contexto, possui importante papel o trabalho da ABC de intermediar as relações entre as instituições e agências brasileiras qualificadas e os países e organizações referentes ao respectivo campo de ação, negociando e administrando os recursos alocados aos relativos projetos de desenvolvimento demandados pelos países parceiros (DE BRUYN, 2013, p.13-14; QUADIR, 2013, p. 10).

Através dessa dinâmica o Brasil atuou no cenário global principalmente a partir dos anos 2000, quando, através de decisões de governo, o país esforçou-se no sentido de intensificar suas iniciativas de cooperação sul-sul em áreas relacionadas à proteção social, consoante às políticas públicas preconizadas na arena política nacional. De acordo com Fraundorfer, os países emergentes, como o Brasil, possuem maior habilidade para exercer a liderança na cooperação internacional focada em problemas e desafios de desenvolvimento, entre eles, a segurança alimentar (FRAUNDORFER, 2015, p. 13).

Segundo Quadir,

a ascensão ao poder de Lula de Silva em 2002 e os desenvolvimentos políticos subsequentes deram um impulso ao papel de liderança do Brasil na cooperação para o desenvolvimento. Além de fortalecer ainda mais seus laços com seus vizinhos latino-americanos, o Brasil começou a fazer esforços concertados para expandir suas relações de desenvolvimento com os países africanos. Sob a liderança de Lula de Silva, o Brasil aumentou sua presença na África e na América Latina através de várias iniciativas de concessão de empréstimos, o que levou a um crescimento maciço em seus programas de desenvolvimento no exterior (QUADIR, 2013, p. 5)¹².

¹² No original, em inglês: “The ascension to power by Lula de Silva in 2002 and subsequent political developments gave a boost to Brazil’s leadership role in development cooperation. Apart from further strengthening its ties with its Latin American neighbours, Brazil began to make concerted efforts to expand its developmental relationship with African countries. Under Lula de Silva’s leadership Brazil increased its presence in Africa and Latin America by undertaking various lending initiatives, which led to a massive growth in its overseas development programmes” (QUADIR, 2013, p. 5).

Nessa conjuntura posiciona-se a cooperação prestada pelo Brasil na área da segurança alimentar. Apesar de ter sido iniciada já durante o governo Getúlio Vargas, no Estado novo, a luta contra a fome e a pobreza foi elevada ao topo das preocupações do governo brasileiro apenas com a chegada do presidente Lula da Silva ao poder. Fernandes observa que, desde sua cerimônia de posse, Lula já definiu como prioridade de sua gestão o combate à fome e à pobreza. Essa “grande causa nacional” foi reafirmada inúmeras vezes nacional e internacionalmente. Como prioridade na agenda de sua política externa, o governo brasileiro, nesse momento, buscou sensibilizar e engajar a opinião pública mundial para a emergência da luta contra a fome como caminho para a paz. O tema recebeu, assim, destaque em todas as intervenções em reuniões e conferências internacionais das quais o país participou durante o ano de 2003 (FERNANDES, 2013, p. 91).

O posicionamento do ex-presidente encontra respaldo e legitimação em um regime internacional¹³ alimentar marcado por recorrentes diálogos multilaterais que culminaram com a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial, em 1996. Fruto da Cúpula mundial da Alimentação organizada pela FAO, a referida declaração consolida uma definição de segurança alimentar debatida desde a Primeira Guerra Mundial e que se complexificou com o passar dos anos com a incorporação de conceitos relacionados. Logo, entende-se que a “segurança alimentar existe quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos para atender às suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável” (FAO, 1996, p. 1). Desse modo, depreende-se que a segurança alimentar e, portanto, nutricional, passou a ser percebida como um direito humano, tendo em vista que para ser alcançada deve-se ter garantida não somente a disposição de alimentos, mas, também, o acesso continuado a esses alimentos de acordo com as necessidades humanas (BURITY et al, 2010, p. 12).

Apesar da evidente preocupação mundial com a alimentação adequada¹⁴, demonstrada no envolvimento de inúmeros países e organizações internacionais contra a insegurança alimentar,

a situação da fome, em especial nos países em desenvolvimento, continua a ser um dos desafios mais graves do nosso tempo. A recorrência periódica das crises

¹³De acordo com a definição de Krasner sobre regimes internacionais, como um conjunto de “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área” (KRASNER, 2001, p. 185).

¹⁴“A partir do início da década de 90, consolida-se um forte movimento em direção à reafirmação do Direito Humano à Alimentação Adequada, conforme previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC (1966) [...]. Um passo especial para isto foi a realização da Conferência Internacional de Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993, que reafirmou a indivisibilidade dos direitos humanos” (BURITY et al, 2010, p. 12).

alimentares globais deteriora a situação já insatisfatória, ao adicionar novas pessoas com insegurança alimentar às figuras oficiais - que em 2009 mostraram pela primeira vez mais de 1 bilhão de pessoas como inseguras em alimentos - ou piora a situação dos cronicamente inseguros alimentares¹⁵ (FRAUNDORFER, 2015, p. 91).

Essa situação pode ser explicada a partir do entendimento de que a segurança alimentar, conceituada de uma maneira ampla, para ser alcançada, demanda a garantia de diversos direitos correlatos. Isso porque a alimentação adequada é suscetível a diversas formas de impactos, como mudanças climáticas (desertificação, condições severas do tempo, secas, desastres ambientais), crises econômicas (sobretudo variação de preços), epidemias, conflitos violentos, pobreza, estando sujeita, portanto, a uma variedade de riscos econômicos, políticos e sociais (FRAUNDORFER, 2015, p. 10).

Nesse sentido, identificando a fome como uma forma aguda de pobreza e exclusão econômica e social, aprofunda-se a estratégia brasileira de combate à fome no início do governo Lula (ALMEIDA, 2014, p. 27). Já no início de seu mandato, o ex-presidente criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, bem como restabeleceu o CONSEA, criado por Itamar Franco em 1993 e extinto por Fernando Henrique Cardoso em 1995. As duas instituições foram responsáveis por liderar o planejamento e implementação do Programa Fome Zero, fruto de um estudo coordenado pelos professores José Graziano da Silva, Walter Belik e Maya Takagi, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). O Estudo constitui uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil e segue algumas premissas, como sublinhado por Fernandes:

- a) alimentação como um direito humano: cabe ao Estado brasileiro criar as condições para que a população possa usufruí-lo; [...]
- b) causas estruturais da fome: modelo socioeconômico que favorece concentração de renda, em que se verificam baixos salários, insuficiente crescimento econômico e elevada taxa de desemprego e/ou subemprego;
- c) insuficiência de demanda: a questão no Brasil não é consequência de uma oferta reduzida de alimentos, mas resultado da carência de meios econômicos entre o segmento mais pobre da população;
- d) visão keynesiana: a solução do problema passa pela intervenção (investimento) do Estado. Crescimento econômico não necessariamente reduz desigualdades;
- e) parceria com a sociedade: planejamento e ação governamental, em suas três esferas, devem contar com a participação de representantes da sociedade;
- f) eixo central em dois trilhos: adoção, de maneira coordenada, de políticas emergenciais e estruturais (FERNANDES, 2013, p. 95).

¹⁵ No original, em inglês: “Notwithstanding these (and many other) actors involved in the global fight against food insecurity, the situation of hunger, in particular in developing countries, remains one of the most serious challenges of our time. The periodical recurrence of global food crises deteriorates the already unsatisfactory situation by adding newly food-insecure people to the official figures – which in 2009 showed for the first time over 1 billion people as food-insecure – or worsens the situation of the chronically food-insecure” (FRAUNDORFER, 2015, p. 91).

De acordo com o estudo, portanto, a política de segurança alimentar necessária ao Brasil deveria estar direcionada ao tratamento dos problemas estruturais que causam a fome no país, ou seja, atacando as causas da pobreza, do desemprego, da má distribuição de renda e da falta de planejamento governamental, além das intervenções emergenciais. Para isso, os coordenadores do estudo propuseram uma atuação governamental em quatro eixos: a) acesso à alimentação; b) fortalecimento da agricultura familiar; c) geração de renda; e d) articulação, mobilização e controle social que deveriam ser trabalhados de maneira coordenada através da adoção de políticas públicas estruturais, para solucionar as causas da fome; emergenciais, para tratar de problemas de fome imediatos; e locais, através da mobilização dos estados e dos municípios na promoção da segurança alimentar (BELIK; SILVA, TAKAGI, 2006, p. 15; FERNANDES, 2013, p. 96).

A partir desse marco teórico, em 2003 o Programa Fome Zero é institucionalizado juntamente com o CONSEA. No mesmo ano, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) é editada, dando origem, posteriormente, em 2006, à Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN), que estabelece o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), formando os instrumentos normativos e políticos da estratégia brasileira de combate à fome (ALBUQUERQUE, 2013, p. 182; FRAUNDORFER, 2015, p. 93). Somase a esse arcabouço a promulgação da emenda constitucional 64 de 2010 que alterou o artigo 6º da Constituição Federal para incluir o direito social à alimentação como um direito humano a ser defendido pelo país. A PNSAN, dessa maneira, é considerada a continuação do Programa Fome Zero, finalizado em 2007, tornando as políticas públicas que buscam a segurança alimentar uma prática política de Estado e não de governo, de modo com que sua sustentabilidade esteja garantida (ALBUQUERQUE, 2013, p. 184; CHMIELEWSKA; SOUZA, 2011, p. 10). Assim sendo, cada eixo do Programa desenrolou-se a partir da concretização de determinadas iniciativas, que somente juntas alcançariam a eliminação da fome. Na primeira vertente de ação do Fome Zero estão as políticas destinadas a aumentar o acesso da população de baixa renda à alimentação, exemplos de mecanismos nesse sentido são o Programa Bolsa Família, atuando na distribuição de renda, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (ALMEIDA, 2014, p. 28-29). No segundo eixo estão as ações de financiamento à agricultura familiar, entre elas o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) (ALBUQUERQUE, 2013, p. 183). Já o terceiro eixo é composto pelas iniciativas de qualificação profissional aos beneficiários do Bolsa Família. Trata-se de projetos de inclusão produtiva, de concessão de microcrédito e economia solidária, enquanto a última divisão do Programa articula os Centros

de Referência para a Assistência Social (CRAS) e o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) (ALBUQUERQUE, 2013, p. 183).

Para atingir a SAN conforme prevista na LOSAN em seu artigo 3º:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006, p. 1),

A estratégia do Programa Fome Zero foi implementada mediante uma integração intersetorial e multinível, de maneira pela qual diferentes ministérios, secretarias, comissões de todos os níveis do governo (federal, estadual e municipal) cooperam para atuar em conjunto com a sociedade civil, organizações não-governamentais e com o setor privado para garantir uma ação coordenada a partir de um enfoque transversal da luta contra a fome e a pobreza. (ALBUQUERQUE, 2013, p. 185; ALMEIDA, 2014, p. 28-29; FRAUNDORFER, 2015, p. 93). A PNSAN garante a continuidade dessa estratégia através das ações políticas originadas com o Fome Zero mesmo após o fim do Programa. Nessa perspectiva está inserido, também, o conceito de soberania alimentar, conforme definido pelo CONSEA, como “o direito das pessoas de definir suas próprias políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos” (CONSEA, 2009, p. 36), reafirmando o compromisso das políticas de combate à fome brasileiras de garantir a participação social desde a concepção das iniciativas até sua implementação e monitoramento (CHMIELEWSKA; SOUZA, 2011, p. 11).

Ademais, a elaboração da PNSAN é resultado do trabalho conjunto de vários setores do governo e da sociedade civil, que, reunidos por meio Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), do CONSEA e das Conferências Nacionais sobre Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), definiram linhas de ação, contidas no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), para essa política nacional (CHMIELEWSKA; SOUZA, 2011, p. 5). Dentre as intervenções públicas definidas no Plano Nacional, recebe destaque a diretriz número 13 que estabelece que o referido plano deve conter ações relacionadas à “assistência humanitária internacional e cooperação Sul-Sul em segurança alimentar e nutricional” (BRASIL, 2010, p. 1), no mesmo sentido, a LOSAN, em seu artigo 6º determina 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, p. 1), vinculando a realização da cooperação aos mecanismos normativos institucionalizados pelo país em sua

estratégia de promoção da SAN. Segundo Albuquerque, esse movimento refletiu um “transbordamento de políticas públicas desenvolvidas em âmbito até então [...] doméstico para a seara internacional, compondo o rol de iniciativas e possibilidades de ação em política externa” (ALBUQUERQUE, 2013, p. 191).

Através da manutenção de um instrumento normativo legal que garante a cooperação internacional em SAN de maneira constante na agenda da política externa brasileira se manifestam os interesses, ideias e preocupações dos atores domésticos em internacionalizar as políticas públicas desse âmbito e compartilhar as experiências e técnicas nacionais com outros Estados que enfrentam a fome e a pobreza. Um diplomata brasileiro com experiência nesse tema, em entrevista, afirma que a partir da inserção da alimentação na Constituição Federal como um direito humano, ela passa a ser entendida como um direito fundamental, e assim, é também universal, “portanto deve ser protegido, promovido e provido indistintamente, em qualquer lugar” (informação verbal)¹⁶. Para o diplomata, “isso confere ao Brasil a responsabilidade de prover os alimentos necessários para quem tiver fome em qualquer lugar do mundo” (informação verbal)¹⁷.

Ademais, Albuquerque argumenta que o governo brasileiro durante esse período, decidiu colocar-se como um ator disposto a assumir maiores responsabilidades internacionais, buscando assim, legitimar-se interna e externamente (ALBUQUERQUE, 2013, p. 193). Essa intenção é demonstrada em diversos discursos diplomáticos e presidenciais em foros internacionais valorizando a segurança alimentar, bem como no pleito – com posterior escolha – de José Graziano, antigo coordenador do Programa Fome Zero para a diretoria geral da FAO, em 2011. Outro exemplo é encontrado no posicionamento brasileiro durante a Conferência Mundial sobre Financiamento para o Desenvolvimento, que teve lugar em Monterrey, no México em 2004, e ficou conhecida como Consenso de Monterrey por discutir e definir mecanismos de promoção e financiamento da cooperação internacional atribuindo responsabilidade de ajuda por parte dos países mais desenvolvidos e das organizações internacionais às nações com maiores dificuldades em realizar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, definidos em 2000 pela ONU (LAUTIER, 2010, p. 354). Albuquerque sublinha que, durante a conferência,

a posição brasileira foi a de que, ainda que os esforços para o combate à fome e à pobreza devam ser realizados primordialmente pelos Estados, a sociedade internacional deve favorecer, por meio da cooperação, o desenvolvimento socioeconômico de nações em dificuldades. Esse posicionamento tem intrínseca relação com a postura de promover uma governança mais democrática, a dizer, com o

¹⁶ Entrevista concedida por Diplomata 1 [mai. 2017]. Entrevistadora: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

¹⁷ Id., 2017.

componente de solidariedade da política cooperativa do país (ALBUQUERQUE, 2013, p. 196).

É importante notar, nesse movimento de internacionalização das políticas públicas domésticas, a necessidade da multiplicação de atores com diferentes capacidades e *expertises* em um esforço coordenado para dar corpo e sentido às ações de cooperação empreendidas pelo país. Nessa dinâmica, o Itamaraty mobilizou diversos outros ministérios, secretarias e comissões em uma dinâmica colaborativa para transpor os conhecimentos aplicados nacionalmente (ALBUQUERQUE, 2013, p. 194). Essa configuração deve-se, em grande parte, ao esforço do ex-presidente Lula e sua equipe, que, de acordo com Fraundorfer

ênfaticamente que uma luta bem-sucedida contra a fome e a pobreza era possível com liderança política visionária, mecanismos de financiamento inovadores, o forte papel do governo e a participação conjunta de vários atores do governo, da sociedade civil e do setor privado na elaboração e implementação de políticas públicas. Introduziu também uma dimensão moral, fazendo da luta contra a fome e a pobreza uma preocupação moral para o mundo inteiro, em particular face à tragédia mundial de milhões de pessoas ainda morrendo de fome no início do século XXI (FRAUNDORFER, 2015, p. 98).

Nesse sentido, Lula, através de seus discursos e manifestações em foros multilaterais (RONDÓ; LOPES, 2016, p. 9), lançou uma campanha global de luta contra a fome, que recebeu ainda mais força quando os resultados brasileiros começaram a aparecer acompanhados de um grande reconhecimento internacional. Um exemplo dessa dinâmica é percebido em 2010, quando Lula recebe do PMA o “Prêmio de Campeão Global na Luta contra a Fome” por seus esforços excepcionais nas frentes nacionais e internacionais contra a fome e a pobreza. Assim, o ex-presidente se transforma em uma voz para global no ativismo contra a fome e a pobreza (FRAUNDORFER, 2015, p. 98). Dentre os principais resultados desse esforço entre 2003 e 2010 verifica-se a queda de 50,64% nos índices de pobreza, alcançando os compromissos firmados na Declaração do Milênio das Nações Unidas; o crescimento da renda média do brasileiro de 9,6%, e do PIB em 7,5%, representando um ganho real às famílias, que pôde ser utilizado para o consumo de alimentos; cerca de 31 milhões de brasileiros ascenderam socialmente, sendo que, destes, 19,4 milhões deixaram a linha de pobreza (ALBUQUERQUE, 2013, p. 187-188). “Combinadas, as políticas de combate à fome e à pobreza – [...] entendemos que as duas dinâmicas funcionam concomitantemente – representaram logro nas escolhas de desenvolvimento nacional nos oito anos de presidência petista” (ALBUQUERQUE, 2013, p. 188).

Dessa forma,

o Brasil é hoje uma referência internacional no que diz respeito às políticas de segurança alimentar, desenvolvimento rural e erradicação da pobreza. Isto é assim

por três razões. O primeiro é que erradicar a fome e combater a pobreza tornaram-se objetivos-chave na agenda doméstica. A segunda razão é o fato de que esses objetivos foram incluídos na agenda como elementos organizadores da política macroeconômica brasileira. E, finalmente, a terceira razão é que um sistema e uma política nacionais de segurança alimentar e nutricional foram criados e consolidados com base em um novo quadro legal e institucional e em um conjunto renovado de políticas públicas¹⁸ (DEL GROSSI; FRANÇA; SILVA, 2010, p. 9).

Conseqüentemente, países de diversas partes do mundo, principalmente africanos, latino-americanos e asiáticos, ao conhecer a experiência do Brasil, principalmente, nas áreas relacionadas às políticas desenvolvidas através da PNSAN, passaram a contatar o governo, sobretudo através do MRE e das embaixadas brasileiras espalhadas pelo mundo, buscando conhecer as políticas sociais nacionais. Da mesma maneira, a cooperação internacional brasileira viu-se diante de uma demanda crescente pelo compartilhamento de conhecimento advinda de organizações internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a FAO (LORENZO, 2014, p. 399), um cenário ainda novo para o país, que estava acostumando a receber mais cooperação que prestar.

Para uma funcionária do Centro, o programa de alimentação escolar brasileiro disseminava-se internacionalmente por possuir características inovadoras, principalmente por manter como seu eixo as recomendações nutricionais e não somente a doação de alimentos, uma prática pouco comum nos programas de combate à fome na América Latina. Ela argumenta que “o Programa Fome Zero, ao reunir e interligar políticas públicas relacionadas à nutrição e à políticas de incentivo à agricultura, tornou-se uma vitrine para o sistema de promoção da segurança alimentar do Brasil” (informação verbal)¹⁹. Uma funcionária do Centro ressalta que

o PNAE é considerado um programa inovador e exitoso por ser universal, atende todos os alunos da rede pública em uma escala significativa com entre 41 e 43 milhões de estudantes atendidos anualmente, por envolver o trabalho de nutricionistas que se adaptam às demandas dos diferentes grupos de alunos atendidos, e pela norma de que 30% dos recursos repassados pelo governo federal aos municípios e estados devem ser utilizados em compras de alimentos oriundos da agricultura familiar (informação verbal)²⁰.

¹⁸ No original, em inglês: “Brazil is an international benchmark today when it comes to food security, rural development, and poverty eradication policies. This is so for three reasons. The first one is that eradicating hunger and fighting poverty have become key objectives on the domestic agenda. The fact that these objectives were included in the agenda as organizing elements of Brazil’s macroeconomic policy is the second reason. And, finally, the third reason is that a national food and nutrition security policy and system have been created and consolidated based on a new legal and institutional framework and on a renewed set of public policies” (DEL GROSSI; FRANÇA; SILVA, 2010, p.9).

¹⁹ Entrevista concedida por Funcionária 3 [abr.2017]. Entrevistador: Banco de Dados do Oirã. Brasília, 2017.

²⁰ Entrevista concedida por Funcionária 4 [mai.2017]. Entrevistador: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

Essas as características que despertaram a atenção de diversos países em desenvolvimento por seu impacto na redução da fome e da pobreza e forte estímulo ao desenvolvimento do país.

Ainda, dentro do MRE e, trabalhando para auxiliar na difusão da experiência brasileira no combate à fome, estava a Coordenação Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFOME) criada em 2006 para tratar das “ações de prestação de cooperação humanitária internacional do Governo brasileiro, tanto na vertente emergencial quanto estrutural, e dos temas da SAN e desenvolvimento rural sustentável, no âmbito internacional”²¹ e desfeita em 2016 pelo então presidente interino Michel Temer e pelo então Ministro das Relações Exteriores, José Serra. Diplomata 1, diplomata responsável por essa Coordenação, em entrevista em maio de 2017, explica que essa iniciativa surge a partir da percepção da necessidade de institucionalizar a ajuda humanitária internacional brasileira para que pudesse dispor dos recursos e estrutura primordiais para a realização das ações do país nesse sentido. O diplomata ressalta o contexto de aproximação brasileira com o PMA, principal órgão responsável pela ajuda humanitária no mundo, durante o governo Lula, quando o país se tornou um dos maiores contribuintes do Programa, transformando completamente a relação do país, que “em uma década passou de receptor de alimentos para doador [...] uma relação com o PMA que não existia antes” (informação verbal)²². Ao mesmo tempo em que trabalhava com emergências, “a CGFOME atuava por uma vertente estruturante, funcionando como um espelho externo do Fome Zero [...], promovendo temas relacionados a reforma agrária, direito humano à alimentação, à água e à terra, além da prevenção a desastres”²³.

Nesse cenário, o governo brasileiro lança em 2002, através de uma parceria com Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP), o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG). Fraundorfer comenta que

todo o programa se focou no benefício de compartilhar conhecimento complementado por cooperação técnica através da participação de representantes do governo brasileiro em encontros de especialistas regionais na África, viagens de representantes de governos africanos ao Brasil e esforços de aprendizagem a distância de maneira a familiarizar ainda mais os participantes africanos com a experiência do Brasil em sua Estratégia Fome Zero, em esquemas de proteção social específicos e programas de transferência de renda (FRAUNDORFER, 2013, p. 101).

Continuando a aproximação do governo com organizações internacionais, em 2005, Lula junto ao Sistema de Integração Centro-americana (SICA) articularam o lançamento da

²¹ Disponível em: < <http://cooperacaohumanitaria.itamaraty.gov.br/institucional>>. Acesso em 20 mai. 2017.

²² Entrevista concedida por Diplomata 1 [mai.2017]. Entrevistadora: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

²³ Id., 2017.

Iniciativa para a América Latina Sem Fome com a FAO, com o objetivo de erradicar a fome na América Latina e no Caribe até 2025. Essa parceria consistiu na criação capacidades nacionais de maneira a manter a defesa do direito humano à alimentação adequada na agenda dos governos regionais e das organizações internacionais (FRAUNDORFER, 2013, p. 102). Ressalta-se, neste trabalho, um dos eixos de atuação dessa parceria: o de apoio a projetos de alimentação escolar. Essa área recebeu suporte financeiro do FNDE na tarefa de compartilhar o conhecimento brasileiro e construir uma rede de geração e capacidades acerca do tema na região latino-americana.

A primeira parte deste capítulo descreveu o cenário de inserção internacional do Brasil no que diz respeito à cooperação sul-sul em segurança alimentar, especificando interesses e motivações dos tomadores de decisão brasileiros e analisando sua atuação na construção do panorama nacional e internacional de luta contra a fome e a pobreza. Para isso buscou-se entender os processos internos e internacionais através dos quais a segurança alimentar chegou à agenda política nacional e internacional e qual foi o espaço ocupado por esse tema nesse contexto. É possível afirmar que a priorização nacional atribuída à luta contra a pobreza e a fome impactou direta e fortemente a defesa da SAN no cenário internacional.

As políticas nacionais contidas na PNSAN denotam essa preocupação e sua difusão global atesta o reconhecimento do Brasil como referência no desenvolvimento de capacidades políticas de combate à fome, à pobreza e à desnutrição. Consequentemente as demandas internacionais por conhecer o complexo arcabouço político-normativo implementado pelo país nesse sentido, foram crescentes. Esse contexto possibilitou e incentivou a criação do Centro de Excelência contra a Fome, que envolveu também outros fatores, atores e interesses durante seu processo de criação, conforme será descrito na segunda parte desse capítulo.

3.2 A ORIGEM DO CENTRO DE EXCELÊNCIA CONTRA A FOME: AGENTES E INTERESSES ENVOLVIDOS

O contexto, já descrito, de grande visibilidade e reconhecimento internacional do Brasil a partir de suas políticas sociais exitosas, sobretudo no que diz respeito à eliminação da fome e da pobreza, deve-se, em grande medida, ao interesse e esforço pessoal do ex-presidente Lula e sua equipe de governo em compartilhar com o mundo, em destaque com os países em desenvolvimento, suas técnicas aplicadas no desenvolvimento das políticas públicas nacionais. Nesse cenário, ressaltam-se as características reveladas pela política externa brasileira no período dos governos Lula, que impulsionaram uma grande mudança na

inserção internacional do país no sentido de obter maior presença e participação em iniciativas bi e multilaterais no mundo todo, aumentando largamente o número de parceiros internacionais do Brasil. Vigevani e Cepaluni afirmam que o ex-presidente

procurou inserir o Brasil no cenário mundial acentuando formas autônomas, diversificando os parceiros e as opções estratégicas brasileiras. [...] Lula da Silva utiliza uma estratégia que poderia ser batizada de “autonomia pela diversificação”, enfatizando a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 282-283).

Nesse movimento, Lula pôs em prática o que os autores denominam “diplomacia presidencial” com intensidade demonstrada no número de visitas realizadas e recebidas pelo ex-presidente. Entre 2003 e 2005, foram 56 viagens ao exterior, com passagem em 35 países diferentes e recepção de 39 chefes de Estado e de governo (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 295-296). Essa afirmação soma-se à argumentação exposta no capítulo anterior de que o governo brasileiro buscava divulgar suas políticas nacionais, contribuindo com a ideia de que Lula e sua equipe nutriam especial interesse em aproximar-se dos países do sul global de modo a fortalecer a imagem internacional do Brasil como uma nação disposta a cooperar nas mais distintas formas. A essas circunstâncias, ainda, acrescenta-se o impulso brasileiro em ampliar seu envolvimento em organizações internacionais e regionais. É interessante notar que essa dinâmica acontecia também via ministérios e secretarias governamentais, que atuavam buscando e oferecendo cooperação com relativa autonomia em foros internacionais. Iniciativa, esta, verificada na atuação do FNDE, órgão importante para o estudo proposto neste trabalho tendo em vista que se configura, não somente como um grande financiador, mas também como o maior parceiro institucional do Centro de Excelência contra a Fome (ALMEIDA, 2014, p. 36). Conforme afirma Funcionária 1 “para a criação do Centro, todos os recursos financeiros e técnicos vieram do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação, que é uma autarquia do Ministério da Educação”²⁴. Nessa perspectiva evidencia-se a parceria do FNDE com o PMA, órgão este que dispõe de uma estrutura específica construída a partir de diferentes influências internacionais desde 1943, quando 43 países, entre eles o Brasil, reuniram-se em Hot Springs, nos EUA para discutir o tema da alimentação. Essa reunião iniciou a constituição da Conferência da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), que começaria a reunir-se dois anos depois

²⁴ Entrevista concedida por Funcionária 1 [abr. 2017] por telefone. Entrevistadora: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

concretizando uma preocupação antiga, porém acentuada no período posterior à guerra, com o problema da fome (CASTRO, 1965, p. 16).

Os objetivos da organização buscam assegurar que a humanidade esteja livre da fome mediante o aumento da produção e distribuição de alimentos, a melhoria da condição de vida da população rural e a expansão da economia mundial. Para realiza-los, suas atividades estão centradas em conformar-se em um fórum de debates técnicos e políticos no âmbito de seus órgãos internos; prover um espaço de negociação de acordos, normas e diretrizes que regulem as relações entre os países membros; prestar cooperação técnica a países que necessitem da expertise de seu corpo técnico e manter-se como um centro de estudos e disseminação de informação no campo da segurança alimentar e da produção agrícola (PHILLIPS, 1981, p. 3).

Nesse contexto, em 1961, em Assembleia Geral da ONU, foi aprovada a criação do Programa Mundial de Alimentos (PMA), inicialmente com um mandato experimental de três anos que depois se transformou em permanente, tendo como objetivos tratar de emergências alimentares, auxiliar programas de alimentação escolar e implementar projetos pilotos que tenham o alimento como ajuda para o desenvolvimento social (ONU, 1961, p. 25). Posteriormente, em 1974, em um cenário global de crise com escassez de alimentos, foi realizada a Conferência Mundial de Alimentos da ONU, na qual foram adotadas vinte e três resoluções direcionadas ao problema de insegurança alimentar mundial, que delinearam a atuação do PMA nos anos seguintes baseando-se em um sistema de ajuda multilateral de doação, evitando as vendas concessionais e priorizando o combate a crises emergenciais por meio do apoio a projetos de desenvolvimento nacional voltados ao aumento da produção agrícola, do emprego, da renda e da condição nutricional dos países que recebiam ajuda alimentar (SANTANA, 2015, p. 49).

Diante do fortalecimento e crescimento do PMA em tamanho e relevância, o órgão, encontrava limitações em sua atuação dadas por seus documentos fundacionais, pelo fato de ter sido criado como uma iniciativa experimental. Entre as décadas de 1980 e 1990 os programas e políticas de ajuda alimentar, dentre eles o trabalho da do PMA, passaram por modificações, sobretudo influenciados pela queda na produção agrícola global devido a adversidades climáticas, somada ao aumento do preço do petróleo e consequente encarecimento dos transportes, o que dificultou a manutenção de estoques de excedentes alimentares, utilizados nas dinâmicas de luta contra a fome até então. Percebida a ineficiência desse formato de ajuda no combate à fome, as atividades do PMA, especificamente, passaram a defender a compra local dos alimentos, de modo a, também, fortalecer a economia local. Além disso, as contribuições em dinheiro, e não somente em doações de alimentos, foram

estimuladas, de maneira com a qual outros programas relacionados a manutenção da segurança alimentar, poderiam ser financiados. Capitaneada por James Ingram, diretor-executivo do PMA entre 1982 e 1992, a proposta de separação do PMA em relação à FAO ganhou força. No início dos anos 1990, transformações administrativas concedem maior autonomia do PMA em relação à FAO, fortalecendo a independência e personalidade própria da instituição (FERNANDES, 2013, p. 61).

É importante ressaltar que as mudanças no PMA não estiveram restritas ao plano organizacional, mas também à sua estratégia de atuação. O plano de ação de 2008 a 2013 da instituição define cinco objetivos estratégicos e instrumentos para sua aplicação, que demonstram o aumento da preocupação com o desenvolvimento de mecanismos de alimentação baseados na criação de capacidades locais, em paralelo à preocupação com ações de emergência alimentar (WFP, 2007, p. 2; FERNANDES, 2013, p. 85). Nesse momento, recebe atenção a recente reaproximação do Brasil com o PMA, esse movimento de aproximação está relacionado com a intenção diplomática brasileira de proteção ao direito humano à alimentação no plano internacional, bem como à defesa do mandato do PMA para além da atuação emergencial, abarcando atividades em prol do fortalecimento de políticas nacionais de desenvolvimento (FERNANDES, 2013, p. 124).

Dentre essas políticas, estão as relacionadas à alimentação escolar, área com a qual o FNDE trabalhava e vinha aperfeiçoando seu trabalho desde 1955, porém com maior ênfase a partir de 2003 (informação verbal)²⁵. Também nesse momento o Brasil passou a articular-se com a *Red de Alimentación Escolar para América Latina y el Caribe* (LaRae), criada em 2004 por iniciativa do PMA e da *School Nutrition Association* (Associação de Nutrição Escolar)²⁶, “com o objetivo de promover o trabalho conjunto e apoiar programas de nutrição de instituições públicas e privadas, acadêmicas e da sociedade nos países da América Latina e Caribe”²⁷. Conforme relata o diplomata brasileiro que trabalhou na Representação Permanente do Brasil junto à FAO, o Brasil envolve-se com o trabalho do PMA em alimentação escolar a partir de sua defesa de que o escopo das atividades desse órgão não poderia restringir-se ao atendimento de situações de emergências de fome por meio de doações de alimentos, que é essencial, porém pode ser complementado pelo fomento de políticas de prevenção à fome. Para o embaixador, a preocupação brasileira, naquele momento, relacionava-se com o futuro

²⁵ Entrevista concedida por Funcionária 3 [abr.2017]. Entrevistador: Banco de Dados do Oirã. Brasília, 2017.

²⁶ Instituição sem fins lucrativos localizada em Washington, nos Estados Unidos.

²⁷ Disponível em: <<https://undime.org.br/noticia/brasil-e-sede-do-iii-congresso-internacional-de-alimentacao-escolar-para-america-latina-e-caribe>>. Acesso em 10 mai. 2017.

nutricional das crianças e os problemas de saúde que poderiam ser evitados com uma política de nutrição adequada (informação verbal)²⁸.

Diplomata 1 comenta que, a partir do momento em que o Brasil intensifica sua defesa internacional da alimentação escolar, demonstrando seu compromisso com a nutrição das crianças brasileiras, diversas nações passam a se interessar pelo modelo de promoção do direito à alimentação brasileira. A CGFOME recebia inúmeras demandas de países buscando conhecer os programas brasileiros, que eram redirecionadas ao FNDE, órgão brasileiro responsável pelo PNAE e também pelo PAA, e que detinha o conhecimento técnico necessário para a difusão desses principais programas da estratégia do Programa Fome Zero para alimentação escolar (informação verbal)²⁹. Sobre essa situação, um funcionário do Centro de Excelência contra a Fome, antigo funcionário do FNDE, descreve que,

em 2005 já tinha ocorrido do Lula começar aproximação com países africanos, e Celso Amorim com aquela política de cooperação com os países do sul. Então acontecia muito do presidente viajar para países da África com o ministro das Relações Exteriores e eles discutirem com os presidentes africanos sobre suas necessidades de apoio do Brasil. Muitos dos problemas que esses países tinham eram problemas sociais, então eles viam o programa de alimentação escolar brasileira como um caso de sucesso, caso a ser seguido, então eles diziam que queriam entender como funciona esse programa, e eu recebia muitos telegramas a partir do MRE com esses pedidos (informação verbal)³⁰.

A Coordenação Geral do PNAE, do FNDE, foi responsável pelos primeiros contatos com as solicitações de outros países, organizando visitas técnicas de missões internacionais coordenadas com outros setores do FNDE e com governos estaduais e municipais onde as visitas aconteceriam (informação verbal)³¹. Funcionário 9, ademais, comenta que o FNDE, apesar de possuir um setor responsável para realizar esse tipo de atividade, passou a responder às demandas, nas palavras do funcionário, “a gente enviava alguns técnicos do FNDE para fazer algum diagnóstico” de maneira a identificar a forma possível de cooperação que poderia ser prestada pelo órgão (informação verbal)³². Entretanto, como o FNDE não dispunha de recursos destinados especialmente para esses trabalhos, as viagens encontravam limites burocráticos dentro do Ministério da Educação (MEC) que “tornava inviável” o atendimento às solicitações internacionais, e o que fez com o que o então diretor iniciasse uma busca por

²⁸ Entrevista concedida por Diplomata 2 [abr.2017]. Entrevistador: Banco de Dados do Oirã. Brasília, 2017

²⁹ Entrevista concedida por Diplomata 1 [mai.2017]. Entrevistadora: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

³⁰ Entrevista concedida por Funcionário 9 [abr.2017]. Entrevistador: Banco de Dados do Oirã. Brasília, 2017.

³¹ Entrevista concedida por Funcionária 3 [abr.2017]. Entrevistador: Banco de Dados do Oirã. Brasília, 2017.

³² Entrevista concedida por Funcionário 9 [abr.2017]. Entrevistador: Banco de Dados do Oirã. Brasília, 2017.

parceiros, para além dos limites burocráticos normativos do Estado brasileiro, de modo a seguir realizando os projetos de cooperação internacional (informação verbal)³³.

Em 2006, Henrique Paim, então presidente do FNDE, junto a Daniel Balaban, ainda diretor de ações educacionais do órgão, negociaram e assinaram uma proposta de Memorando de Entendimento entre o governo brasileiro e a FAO para compartilhar a experiência brasileira em alimentação escolar com países africanos de língua portuguesa (FERNANDES, 2013, p. 132). Nesse momento, Funcionário 9 avalia que a parceria com a FAO não provocou os efeitos esperados no incentivo aos projetos com os quais o FNDE havia se comprometido, segundo o funcionário, o apoio técnico específico e adequado ao tema da alimentação escolar viria do PMA, programa conhecido pelo FNDE posteriormente através de encontros internacionais de discussão sobre SAN (informação verbal)³⁴.

Em 2007, conforme descreve Funcionário 9

assinamos [FNDE] um acordo com o PMA, através do Itamaraty, onde o PMA recebia *Trust Funds* [Fundos Fiduciários]. Eram projetos com início, meio e fim, em determinados países de língua portuguesa na África, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste, Moçambique, Cabo Verde. E então conseguimos levar os técnicos com o Itamaraty como interveniente dos Fundos Fiduciários. Era uma iniciativa do FNDE com o PMA. Um projeto do Brasil com o PMA para apoiar outro país (informação verbal)³⁵.

Entretanto, os projetos pilotos desenvolvidos eram limitados, visto que estes possuíam um escopo bem delimitado de forma com que a relação com o país era interrompida com o fim do projeto e o apoio ao desenvolvimento da nação era descontinuado (informação verbal)³⁶.

Dessa forma, Funcionário 9 descreve que sua intenção, junto à sua equipe, era

que os países tivessem um apoio contínuo, que não terminasse com um projeto e fosse realizado dentro do que o país realmente quisesse fazer, escutando seus problemas. Que fosse algo criado customizado para cada país e que criem políticas também, para que esses projetos possam ter continuidade (informação verbal)³⁷.

Assim, surgiu a ideia de criar uma instituição que recebesse recursos específicos para esse fim e que coordenasse esforços nesse sentido de maneira relativamente autônoma ao governo brasileiro, porém que dispusesse de capilaridade suficiente nos países que mais demandavam o Brasil, especialmente africanos. Primeiramente, a equipe do FNDE que empreendia os projetos de cooperação internacional, sobretudo a coordenação do PNAE e a

³³ Entrevistas concedidas por Funcionária 3 e por Funcionário 9 [abr.2017]. Entrevistador: Banco de Dados do Oirã. Brasília, 2017.

³⁴ Id., 2017

³⁵ Entrevista concedida por Funcionário 9 [abr.2017]. Entrevistador: Banco de Dados do Oirã. Brasília, 2017.

³⁶ Entrevista concedida por Funcionário 9 [abri.2017]. Entrevistador: Banco de Dados do Oirã. Brasília, 2017.

³⁷ Id., 2017.

diretoria do FNDE, idealizaram um Centro baseado na África, em Moçambique, contando com especialistas em alimentação escolar que pudessem fornecer um apoio continuado aos projetos desenvolvidos com os países (informação verbal)³⁸. Contudo, através de diálogos entre o PMA e o FNDE concluiu-se pela instalação desse espaço no Brasil, já que era este o *locus* de desenvolvimento das políticas que geraram o interesse desses países e “eles queriam conhecer o Brasil, vir ao Brasil” (informação verbal)³⁹.

Uma vez que o governo brasileiro, através do FNDE já possuía acordos com a FAO e com o PMA (um Memorando de Entendimento e um Fundo Fiduciário, respectivamente, já citados), os dois órgãos responsáveis pelos temas de segurança alimentar e alimentação escolar, a direção do FNDE, junto à coordenação do PNAE, decidiram por estabelecer o Centro a partir do acordo com o PMA, na forma de um “projeto de transferência de recurso do governo brasileiro ao PMA” (informação verbal)⁴⁰. Esse formato de criação, de acordo com Funcionária 3, configura o Centro como “uma iniciativa brasileira vinculada ao PMA, não é um escritório do PMA porque este modelo requer aprovação do Congresso Nacional para ser criado, é uma ideia diferente” (informação verbal)⁴¹ adaptada ao interesse político do FNDE e do governo brasileiro de responder as demandas internacionais e apoiar o desenvolvimento de políticas de segurança alimentar nos países interessados em conhecer o sistema de proteção social do Brasil.

Assim, em 2010 foi assinado um acordo entre o FNDE e o PMA que previu a criação do Centro de Excelência contra a Fome, concretizado no início de 2011 com a ajuda de técnicos do PMA. Cabe destacar que a preocupação por parte da direção do FNDE em desenvolver uma forma de cooperação que não desestruturasse o mercado local de alimentos, interferindo no comércio local de alimentos, vai ao encontro da defesa da representação diplomática brasileira na FAO de que a doação de alimentos deveria ser complementada por meio de iniciativas efetivas de combate à fome, de forma com que a produção local de alimentos e, assim, sua agricultura e economia fossem estimuladas e não o contrário (informação verbal)⁴².

Durante o processo de concepção do Centro, o FNDE negociou com a ABC que estava em um contexto de transformação na sua forma de atuação, modernizando-se para abarcar em

³⁸ Entrevista concedida por Funcionário 9 e por Funcionária 3 [abri.2017]. Entrevistador: Banco de Dados do Oirã. Brasília, 2017.

³⁹ Entrevista concedida por Funcionário 9 [abri.2017]. Entrevistador: Banco de Dados do Oirã. Brasília, 2017.

⁴⁰ Entrevista concedida por Funcionária 3 [abri.2017]. Entrevistador: Banco de Dados do Oirã. Brasília, 2017.

⁴¹ Id., 2017.

⁴² Entrevista concedida por Funcionário 9 e Diplomata 1 [abr.2017]. Entrevistador: Banco de Dados do Oirã. Brasília, 2017.

suas atividades as demandas internacionais por cooperação brasileira. Essa dinâmica era até então incomum para o governo brasileiro e para a agência, acostumada e, criada para receber cooperação ao invés de prover. Segundo De Bruyn,

a ABC visa contribuir para o fortalecimento das relações do Brasil com outros países do Sul através da transferência de conhecimentos técnicos; promoção da construção de capacidades; e fortalecimento das instituições governamentais. A tarefa do ABC é ligar agências ou outros atores que solicitam a cooperação brasileira com os institutos brasileiros especializados na matéria. Normalmente, os projetos e programas são originários de visitas presidenciais ou ministeriais a países parceiros, seguido de intercâmbios diplomáticos entre o Brasil e outros países ou de encontros específicos organizados pelo governo brasileiro sobre certos temas. Estas são seguidas por visitas técnicas de prospecção organizadas pela ABC e por várias instituições especializadas⁴³ (DE BRUYN, 2013, p. 12-13).

Funcionária 1, funcionária da Coordenação Geral de Cooperação Sul-Sul Trilateral com Organismos Internacionais da ABC, nesse contexto, menciona que, inicialmente a ABC colaborava com o Centro na

- “realização das visitas técnicas no Brasil, recebendo as delegações estrangeiras [...] em visitas de estudo para conhecerem o sistema brasileiro. Na época a pauta se focava mais na questão do PNAE, como um instrumento para melhoria da situação da segurança alimentar nos países [...].
- Em missões do Centro de Excelência na África, no que eles chamam de consultas nacionais, que são eventos nos quais eles reúnem os principais atores na temática da alimentação escolar, com um dos preceitos sendo o desenvolvimento da economia local através de uma correlação entre a agricultura familiar e a alimentação escolar, por meio da oferta de gêneros alimentícios da agricultura familiar nesses programas (informação verbal)⁴⁴.

Funcionária 4 afirma que o objetivo do Centro é

que os países [com os quais cooperam] consigam, com recursos próprios, desenvolver e implementar programas de alimentação escolar e proteção social. [...] Para isso, o Centro oferece apoio técnico e promove a transferência de conhecimentos e capacidades brasileiras aos governos dos países que demandam apoio do Centro (informação verbal)⁴⁵.

Funcionária 1 adiciona que a criação do Centro se insere em um momento de

maior articulação entre as políticas públicas, principalmente as políticas sociais que se tornaram mais intersetoriais e houve, realmente um aumento exponencial do

⁴³ No original, em inglês: “The ABC aims to contribute to the strengthening of Brazil’s relations with other Southern countries; the transfer of technical know-how; the promotion of capacity building; and the strengthening of governmental institutions (Hubner, 2012). The task of the ABC is to link agencies or other actors that request Brazilian cooperation with the appropriate Brazilian institutes specialised in the matter. Typically, projects and programmes originate from presidential or ministerial visits to partner countries, followed by diplomatic exchanges between Brazil and other countries or from specific meetings organised by the Brazilian government on certain topics. These are followed up by technical prospection visits organised by the ABC and a number of specialised institutions” (DE BRUYN, 2013, p. 12-13).

⁴⁴ Entrevista concedida por Funcionária 1 [abr.2017] por telefone. Entrevistadora: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

⁴⁵ Entrevista concedida por Funcionária 4 [mai.2017]. Entrevistadora: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

interesse dos países por essas políticas. Isso também foi resultado da eleição do Graziano para a FAO, e o governo brasileiro começou a receber muitas solicitações de países interessados nessas políticas de segurança alimentar e nutricional (informação verbal)⁴⁶.

Em contraste com a “capacidade de recursos humanos e financeiros limitados do governo” (informação verbal)⁴⁷ para atender a todas essas solicitações que chegavam ao país o Brasil articulou-se com o PMA, por meio da assinatura de um acordo, já citado, que originou o Centro, logo, para ela

o estabelecimento do Centro resultou de um interesse político do Governo do Brasil em atender a crescente demanda de Cooperação Sul-Sul suscitada pelo êxito das políticas sociais brasileiras, ademais de possibilitar maior inserção do país nos organismos internacionais, notadamente no marco da candidatura e eleição do Sr. Graziano na FAO. [...] os recursos financeiros para o estabelecimento do Centro são oriundos do FNDE, ente do MEC responsável pela execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Por fim, ressalto que, em que pese vínculo prévio de grande parte do quadro do Centro com o Governo do Brasil (FNDE/MEC), eles não estão autorizados a falar em nome do Governo brasileiro e no marco da Cooperação Sul-Sul o papel do Centro é um papel de advocacy e facilitação (informação verbal)⁴⁸.

Entende-se, desse modo, que o Centro foi criado para facilitar a transferência das boas práticas brasileiras em alimentação escolar, trabalhando em coordenação com as instituições brasileiras, que possuem o domínio técnico e o conhecimento necessários para a execução das políticas sociais que ficaram conhecidas no mundo todo, para compartilhar os processos exitosos dos programas nesse sentido, enquanto à ABC compete intermediar a transferência de recursos financeiros do FNDE ao Centro (informação verbal)⁴⁹. Funcionária 1 adiciona que

até hoje, o valor que o FNDE já repassou para o Centro, para que sejam efetuadas essas ações de disseminação das melhores práticas brasileiras e de facilitação para que os países de apropriem do modelo [...] que faz o vínculo entre agricultura familiar e alimentação escolar, já totaliza 12 milhões de dólares (informação verbal)⁵⁰.

A entrevistada, ainda avalia que a parceria

foi muito exitosa, inclusive hoje o Centro já ampliou sua pauta, eles se consideram não só facilitadores no âmbito de melhores práticas em alimentação escolar, mas também estão desenvolvendo um trabalho na área de proteção social em um sentido mais amplo [...]. Esses trabalhos sempre são feitos em coordenação com as instituições brasileiras até porque são elas que executam as políticas aqui e possuem o domínio técnico e conhecimento. Então o papel deles [do Centro], é de facilitador

⁴⁶ Entrevista concedida por Funcionária 1 [abr.2017] por telefone. Entrevistadora: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

⁴⁷ Id., 2017.

⁴⁸ Ibid., 2017.

⁴⁹ Ibid., 2017.

⁵⁰ Ibid., 2017.

[...], eles fazem a disseminação com os países das melhores práticas dos diversos ministérios e instituições brasileiras (informação verbal)⁵¹.

Apesar de trabalhar em coordenação com instituições brasileiras, sendo elas as detentoras

dos recursos humanos e técnicos que têm o mandato para falar em nome dessas políticas, o Centro, por exemplo, não pode falar em nome do governo do Brasil, eles são uma agência especializada das Nações Unidas. A gente [ABC] considera eles [Centro] como um *headquarter* do PMA no Brasil (informação verbal)⁵².

Não obstante a presença no mandato da ABC, como um órgão subordinado ao Itamaraty, a função de coordenar todas as iniciativas de cooperação técnica do governo brasileiro, o Centro, desde o ponto de vista da Agência, não está subordinado ao governo brasileiro. Conseqüentemente, possui relativa autonomia e independência com relação ao governo do país em sua atuação, mesmo que possua parcerias e acordos, essenciais ao seu funcionamento, com diversas instituições brasileiras relacionadas ao PNAE.

De Bruyn, sobre esse contexto considera que a cooperação internacional é muito fragmentada, levando em consideração que, apesar do MRE incumbir-se da formulação da política externa e da estratégia de cooperação brasileiras, outros setores específicos de diversos ministérios possuem suas próprias estratégias de cooperação e internacionalização através de suas próprias agências (DE BRUYN, 2013, p. 12). Apesar da ABC ser a agência oficial de coordenação da cooperação internacional brasileira – recebida e prestada, o Brasil não dispõe de um sistema de cooperação internacional com uma lei e marco regulatório para a provisão de recursos a este fim, assim a cooperação prestada pelo Brasil se depara com limites (LEITE; HAMANN, 2012, p. 4; DE BRUYN, 2013, p. 13).

Não obstante, observa-se que o documento que cria o Centro como um Programa de Execução PMA/Brasil para a Promoção da Cooperação Sul-sul de Apoio ao Desenvolvimento de Programas Sustentáveis de Alimentação Escolar trata-o como um escritório de âmbito global do PMA, efetivado a partir de um acordo entre o governo brasileiro com PMA através da coordenação da ABC e com cooperação do FNDE, mediante orçamento inicial concedido pelo governo brasileiro de 9 milhões de reais (WFP, 2010, p. 6-8). O Centro, portanto, não é um *country office*⁵³ do PMA com a função de implementar projetos do órgão, ao mesmo tempo em que também não é um *liaison office*⁵⁴ do PMA que pretende captar recursos de doadores internacionais. A estrutura do Centro, que é uma novidade para o PMA, consiste na

⁵¹ Entrevista concedida por Funcionária 1 [abr. 2017] via telefone. Entrevistadora: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

⁵² Id., 2017.

⁵³ Termo em inglês que se refere ao escritório central do PMA em determinado país.

⁵⁴ Termo em inglês que se refere ao caráter do escritório no país, de ligação do PMA com outras instituições.

concretização da parceria entre o governo brasileiro e o PMA voltada para o compartilhamento de conhecimento e transmissão de experiências na esfera sul-sul (FERNANDES, 2013, p. 133).

Atualmente o Centro conta com 23 funcionários divididos entre as funções de administração, diretoria, comunicação e divulgação do Centro e o desenvolvimento dos programas de cooperação em alimentação escolar e nutrição. O corpo técnico é formado por profissionais com formações heterogêneas, porém todos contam com alguma experiência com as áreas relacionadas ao trabalho da instituição, seja nutrição e alimentação escolar, agricultura, ou políticas públicas e ciências sociais, além dos consultores temporários que trabalham em projetos específicos de determinados programas de cooperação (informação verbal)⁵⁵. O Centro foi criado possuindo em seu escopo de trabalho 18 países parceiros prioritários⁵⁶,

definidos por um acordo entre o governo brasileiro e o PMA que considerou as demandas desses países – então incluem os países de baixa renda, e a presença do Brasil e do PMA nesses países. Para esses países o Centro aloca seus recursos para custear parcial ou totalmente as ações de assistência técnica provida pelo Centro. [...] O financiamento do Centro de Excelência provém majoritariamente do governo brasileiro, através do FNDE e intermediado pela ABC, e também recebe apoio *do Department for International Development (DFID)* do governo do Reino Unido e da Fundação Bill e Melinda Gates (informação verbal)⁵⁷.

Considerações parciais

O segundo capítulo deste trabalho construiu o cenário político e normativo no qual a criação do Centro está inserida, destacando os diferentes atores, instituições, interesses e motivações que influenciaram a materialização dessa iniciativa, bem como os princípios que orientariam sua atuação.

O Centro de Excelência é considerado uma parceria entre o governo brasileiro e o PMA. Constituiu-se mediante recursos, financeiro e também técnico, do FNDE, intermediado pelo Itamaraty, através da ABC. Ou seja, aportes monetários e científicos do FNDE, e especificamente do PNAE, somados à normatização, institucionalização e apoio logístico do PMA, por meio do apoio diplomático e jurídico da ABC e sob o amparo do desejo político dos atores específicos envolvidos no processo, originaram o Centro de Excelência em Brasília. Uma dinâmica composta por distintos aportes sem precedentes tanto entre as

⁵⁵ Entrevista concedida por Funcionária 4 [mai.2017]. Entrevistadora: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

⁵⁶São eles: Timor-Leste, Guiné-Bissau, Haiti, Quênia, Malawi, Mali, Moçambique, Tanzânia, Gana, Laos, Ruanda, Senegal, Togo, Zâmbia, Bangladesh, Costa do Marfim, Níger e Zimbabué (WFP, 2013, p.8).

⁵⁷ Entrevista concedida por Funcionária 4 [mai.2017]. Entrevistadora: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

iniciativas de cooperação técnica do governo brasileiro, quanto nas parcerias realizadas pelo PMA no âmbito da alimentação escolar.

A estrutura do Centro é influenciada metodologicamente pelo governo brasileiro, isto é, seu método de trabalho está fundamentado nos processos realizados pelo FNDE, especificamente a coordenação geral do PNAE, para responder as solicitações internacionais interessadas em conhecer o sistema de alimentação escolar brasileiro. Ao passo que se estrutura administrativamente e utiliza recursos logísticos transferidos pelo PMA e sua abrangência global com iniciativas de promoção da SAN. O apoio da ABC pode ser considerado sobretudo jurídico e normativo, considerando que a agência desempenhou um papel importante de posituação legal do mandato de criação do Centro, servindo como intermediadora no programa firmado entre o FNDE e o PMA.

O formato da cooperação sul-sul institucionalizado pelo governo brasileiro junto ao PMA através do estabelecimento do Centro de Excelência, é inovador no sentido de criar uma nova ferramenta de compartilhamento de conhecimentos de capacidades para a promoção da SAN. Um novo dispositivo jurídico-normativo e político na luta contra a pobreza e a fome que está influenciando o trabalho do PMA em outras iniciativas semelhantes, como é possível observar com a criação do Centro de Excelência contra a Fome na China⁵⁸.

Para melhor compreender os instrumentos de ação e a metodologia desenvolvida e utilizada pelo Centro, o próximo capítulo buscará identificar e descrever os princípios que orientam a atuação do Centro comparando-os às características da cooperação sul-sul descritas no primeiro capítulo com a finalidade de verificar as correspondências nas ações do Centro em relação à essas teorias.

⁵⁸ Ver mais em: <<http://www1.wfp.org/centre-of-excellence-in-china>>. Acesso em: 30 mai. 2017.

4 PRINCÍPIOS E INSTRUMENTOS ORIENTADORES DA ATUAÇÃO DO CENTRO

O Centro de Excelência contra a Fome foi criado com base em uma configuração inovadora e é resultado de uma parceria múltipla entre órgãos do governo brasileiro, a ABC e o FNDE, com o PMA direcionado a coordenar esforços para responder às demandas internacionais que chegavam ao Brasil a como consequência do seu reconhecimento como um exemplo político a ser seguido no combate à fome e à pobreza. Dessa forma, o Centro trabalha para facilitar a geração de capacidades políticas em outros países a partir da difusão de conhecimentos e experiências brasileiras de proteção social, com foco na promoção da SAN fundamentada na garantia da alimentação escolar adequada.

Para melhor compreender de que maneira o Centro realiza suas atividades, é importante conhecer a metodologia de trabalho utilizada por essa iniciativa, suas influências e perspectivas consideradas no desenvolvimento de seus projetos. Portanto, esse terceiro e último capítulo pretende analisar o discurso dos atores responsáveis pela atuação do Centro, tomando como base as teorias de cooperação sul-sul descritas no primeiro capítulo. Para isso está dividido em duas partes, a primeira analisa o processo de desenvolvimento dos programas de cooperação, identificando suas principais características. Enquanto a segunda procura examinar sua metodologia de trabalho, destacando os princípios colocados em prática pelo Centro em suas ações.

4.1 OS PROGRAMAS: EXPRESSÃO DO *MODUS OPERANDI* DO CENTRO

Com base no objetivo estratégico previsto no plano de trabalho de 2008-2013 do PMA, que marca uma mudança de paradigma de ação da agência, de ajuda para assistência alimentar, o Centro nasce com o objetivo global de “apoiar os governos nacionais no domínio da concepção, gestão e expansão de programas de alimentação escolar sustentáveis, nutritivos e baseados em produtos nacionais” (WFP, 2010, p. 4; WFP, 2013, p. 4). Para isso persegue alguns objetivos específicos contidos em seu mandato de criação, são eles:

- “Promover boas práticas de alimentação escolar, através de atividades de formação e reforço da capacidade dirigidas aos governos nacionais;
- Prestar assistência técnica direta ao desenvolvimento da capacidade nacional de concepção e execução de programas sustentáveis de alimentação escolar;
- Promover a investigação e a inovação e apoiar a expansão da base global de conhecimentos em matéria de alimentação escolar;
- Defender e promover a alimentação escolar enquanto solução eficaz para o problema da fome” (WFP, 2010, p. 5).

Para realizar esses objetivos o Centro segue alguns métodos de trabalho, que, mesmo passando por algumas modificações através do tempo, adaptando-se aos desafios encontrados, mantêm algumas características principais. Recebe destaque o fato de que para iniciar uma parceria com um país o Centro precisa ser demandado por este. Ou seja, o Centro trabalha a partir da solicitação de um país que o contata diretamente, através da embaixada brasileira no seu país ou o próprio escritório do PMA no país, que repassa ao Centro (informação oral)⁵⁹. Esse atributo reforça o argumento de que o Centro faz cooperação sul-sul, já que está entre as particularidades dessa forma de cooperação seu desenvolvimento a partir da necessidade descrita pelo país demandante, conforme descreve De Bruyn (2016, p. 20) mencionado no primeiro capítulo.

Em seguida, e com base no diagnóstico inicial feito pelo país de seus problemas e desafios, o Centro organiza uma visita técnica para o reconhecimento da situação do país, seus problemas e demandas específicas, bem como para o aprofundamento do conhecimento do país acerca das políticas que compõem o sistema brasileiro de promoção da SAN com ênfase no PNAE. Nesse momento o Centro preocupa-se em envolver o governo local focando na parceria com atores relevantes na definição das políticas nacionais do país, ou seja, ministros, chefes de gabinete de órgãos responsáveis pela educação, agricultura, saúde, desenvolvimento social, finanças e planejamento, acompanhados de funcionários do corpo técnico desses ministérios para que o programa desenvolvido posteriormente tenha o respaldo político e normativo necessário à sua implementação e sustentabilidade. Portanto, o Centro possui entre os seus objetivos o contato direto com os criadores das políticas (informação oral)⁶⁰. Esse direcionamento de ação, nessa perspectiva,

é uma contribuição única do Centro de Excelência à construção de soluções duradouras que quebrem o ciclo intergeracional de fome e pobreza e ajudem os países a atingir a segurança alimentar e nutricional de forma sustentável. Se por um lado buscamos promover boas práticas, por outro optamos por não oferecer soluções prontas para os países. Em vez disso, provemos os conhecimentos técnicos que os governos precisam para encontrar suas próprias soluções para combater a fome e a pobreza. Acreditamos que é absolutamente necessário que os países se apropriem dessas soluções e convoquem toda a sociedade a participar no estabelecimento de programas e projetos. Por sermos uma instituição movida pela demanda, precisamos nos adaptar para responder às necessidades dos governos comprometidos com o desenvolvimento de programas de alimentação escolar (WFP, 2015, p. 8).

Para isso, a delegação do país demandante vem ao Brasil e entra em contato com o PNAE funcionando em escolas em uma região escolhida pelo Centro de acordo com as

⁵⁹ Entrevista concedida por Funcionário 9 [abr. 2017], Funcionária 4 [mai. 2017], Funcionária 5 [mai. 2017] e Funcionária 10 [mai. 2017]. Entrevistadores: Andressa Molinari e Banco de Dados do Oirã. Brasília, 2017.

⁶⁰ Entrevista concedida por Funcionária 4 [abr. 2017] e por Funcionária 5 [abr. 2017]. Entrevistadora: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

semelhanças sociais, econômicas, culturais e ambientais com o país visitante (informação verbal)⁶¹. A delegação passa aproximadamente duas semanas, porém não há um limite fixado para esse tempo, conhecendo os aspectos das políticas brasileiras, estratégias de desenvolvimento e implantação, assim como assistindo apresentações e conversando com diferentes órgãos, instituições entidades envolvidas nesses processos (informação verbal)⁶². É um momento que incentiva as delegações ao aumentar seu conhecimento e perspectivas sobre o tema, auxiliando a estruturação de um programa sustentável de alimentação escolar que envolva a colaboração de diferentes setores e órgãos nacionais (WFP, 2013, p. 3).

Dessa forma,

com base nas percepções dos governantes em contato com as diferentes instituições visitadas pela delegação, comparadas às suas demandas e desafios enfrentados nacionalmente, cada país, com apoio técnico e facilitação da equipe do Centro, produz uma proposta Plano de Ação a partir do qual se busca institucionalizar um sistema nacional de alimentação escolar através de políticas inovadoras de combate à fome e à pobreza (informação verbal)⁶³.

A proposta de Plano de Ação compila os objetivos e perspectivas de futuro para a alimentação escolar e SAN das delegações para os seus países e contém um planejamento dos próximos passos a serem seguidos entre o Centro e o governo do país parceiro, sublinhando as atividades seguintes de suporte técnico a ser prestado pelo Centro com apoio técnico da ABC e dos escritórios locais do PMA nesses países (WFP, 2013, p. 6-7). O Plano de Ação se concretiza, deixando de ser uma proposta no momento em que passa por um processo de validação nacional mediante aprovação interna do governo do país. Geralmente uma consulta é organizada com a participação de atores políticos responsáveis pela implementação dos projetos, uma atividade muito importante para que se crie um ambiente de afirmação compromisso político que permita a aplicação e avanço das estratégias e políticas planejadas pelos tomadores de decisão do governo do país em contato com as experiências brasileiras e apoio técnico do Centro de Excelência (WFP, 2013, p. 10).

Funcionária 4 explica que

ao entrar em contato com o sistema promoção da segurança alimentar e nutricional brasileiro, as delegações visitantes passam a se interessar por outros aspectos das políticas de proteção social do Brasil, então o Centro também aproxima essas delegações de outros programas relacionados com PNAE, facilitando a troca de experiências entre os atores políticos desses países com os atores brasileiros (informação verbal)⁶⁴.

⁶¹ Entrevista concedida por Funcionária 4 [abr. 2017], Funcionária 3 [abr. 2017] e Funcionário 8 [abr.2017]. Entrevistadores: Andressa Molinari e Banco de Dados do Oirã. Brasília, 2017.

⁶² Entrevista concedida por Funcionária 4 [abr. 2017]. Entrevistadora: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

⁶³ Id., 2017.

⁶⁴ Ibid., 2017.

Essa dinâmica recebe destaque tendo em vista o caráter intersetorial do programa de combate à fome brasileiro, no qual, o PNAE desempenha um importante papel de transversalização da luta contra a pobreza e a desnutrição, na medida em que

[...] reúne três áreas principais: educação, segurança alimentar e nutricional e inclusão produtiva. Além de aumentar as taxas de escolarização, reduz a fome de curto prazo, ajuda no desenvolvimento cognitivo e psicossocial, ajuda a quebrar os ciclos de pobreza e doença. Também contribui para diminuir as despesas de saúde pública a longo prazo, uma vez que os beneficiários tendem a adquirir hábitos alimentares saudáveis e torná-los menos suscetíveis a doenças. A alimentação escolar, quando ligada à produção agrícola local, pode proporcionar um acesso estável ao mercado aos pequenos agricultores e estimular o desenvolvimento da agricultura rural, o que, por sua vez, melhora a segurança alimentar [...]. Trazer educação, saúde, agricultura e desenvolvimento social para trabalhar juntos pode colher benefícios econômicos em países em desenvolvimento ao redor do mundo (BALABAN In WFP, 2013, p. 3).

“Atualmente, o Centro trabalha com 28 países na forma de apoio constante, com contatos frequentes de acompanhamento e aconselhamento político buscando o engajamento do governo local nos programas desenvolvidos com o apoio do Centro” (informação verbal)⁶⁵. Nesse sentido, para dar seguimento ao projeto de cooperação, buscando a implementação dos Planos de Ação definidos em conjunto, o Centro oferece um apoio continuado ao país na forma de contratação de consultores para colaborar com a elaboração de programas específicos, realização de eventos, seminários, *workshops* e visitas técnicas para avaliação e monitoramento (WFP, 2014, p. 19; informação verbal⁶⁶). O propósito do Centro é construir conhecimento de maneira conjunta com os países, de modo com que os governos nacionais desenvolvam seus próprios mecanismos políticos necessários para progresso dos programas planejados. Assim, o relacionamento estabelecido pelo Centro e pelo governo brasileiro com seus parceiros cria um ambiente de troca de informações e capacidades mediante uma dinâmica horizontal que preserva a autonomia de cada nação no desenvolvimento dos seus projetos (informação verbal)⁶⁷.

Dessa forma, e para atender as demandas de diferentes países na mesma visita, a cooperação prestada pelo Centro expandiu-se, deixando de ser trilateral (governo brasileiro – PMA – país que demanda apoio técnico) para tornar-se multilateral, ao passo que o Centro promove encontros, eventos e cursos com a participação de diversos países parceiros, que desenvolvem programas similares e compartilham problemas e desafios, permitindo e estimulando a troca de experiências e capacidades também entre eles (WFP, 2015, p. 15;

⁶⁵ Entrevista concedida por Funcionária 2 [mai.2017]. Entrevistadora: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

⁶⁶ Entrevista concedida por Funcionário 7 [mai.2017]. Entrevistadora: Andressa Molinari por audioconferência.

⁶⁷ Entrevista concedida por Funcionária 10 [abr.2017], Funcionária 4 [abr.2017] e Funcionária 5 [abr.2017]. Entrevistadora: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

informação verbal⁶⁸). Desde 2014, o Centro promove a realização de visitas técnicas conjuntas, reunindo países que compartilham percepções de problemas e desafios enfrentados e possibilitando que a troca de experiências entre eles, um aspecto previsto e objetivo pelo Centro desde a sua criação:

o Centro de Excelência contra a Fome do PMA nasceu com a ideia central de criar um ambiente onde as pessoas pudessem levantar e discutir questões-chave relacionadas com a luta global contra a fome e a pobreza. Queríamos chamar a atenção dos decisores políticos para o que é central para o processo de desenvolvimento de qualquer país e encorajá-los a tomar iniciativas concretas para superar estes problemas. Além disso, para fornecer suporte técnico e incondicional para que eles possam criar suas próprias soluções para alimentar seus povos e alcançar a segurança alimentar e nutricional⁶⁹ (WFP, 2013, p. 11).

Dessa forma, esse formato de visitas conjuntas busca efetivar esse objetivo ao transformar o Centro em um espaço de acumulação e troca de experiências e boas práticas em programas de alimentação escolar e de promoção da SAN, conformando-se em uma referência mundial aos países que buscam soluções inovadoras ao problema da fome e da pobreza (WFP, 2015, p.15). As delegações devem ter a oportunidade de debater e trocar informações acerca das suas realidades, identificando temas e processos mais desafiadores para identificar melhores práticas e lições aprendidas que possam ser apreendidas pelos outros países em seus processos de elaboração e implementação de políticas públicas em alimentação escolar e proteção social (WFP, 2015, p. 15). Além disso, as delegações podem aprofundar seu conhecimento acerca das políticas brasileiras e trocar informações de forma conjunta, debatendo e questionando os representantes do governo brasileiro e potencializando a troca e geração de conhecimentos coletivos⁷⁰ (WFP, 2015, p. 15), como comenta Funcionária 2,

o diálogo inter-regional, interpais foi muito estimulado pelo Centro de Excelência [...], através do seu trabalho técnico de verificar como combinar isso [as demandas dos países] em uma iniciativa de cooperação sul-sul e [...] como integrar de tal forma essas delegações para que elas consigam tirar o máximo de aprendizado (informação verbal)⁷¹.

Sendo assim, o Centro apoia e organiza a criação de redes regionais e globais para o intercâmbio de conhecimentos e promoção de iniciativas conjuntas entre os seus países

⁶⁸ Entrevista concedida por Funcionária 4 [abr.2017] e Funcionário 9 [mai.2017]. Entrevistadores: Andressa Molinari e Banco de Dados do Oirã. Brasília, 2017.

⁶⁹ No original, em inglês: “The WFP Centre of Excellence against Hunger was born with the central idea of creating an environment where people could raise and discuss key issues related to the global fight against hunger and poverty. We wanted to call policy makers’ attention to what is central to the development process of any country and encourage them to take concrete initiatives to overcome these problems. Furthermore, to provide technical and unconditional support so they can create their own solutions to feed their people and achieve food and nutrition security” (WFP, 2013, p. 11).

⁷⁰ Entrevista concedida por Funcionária 2 e Funcionária 10 [mai.2017]. Entrevistadora: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

⁷¹ Id., 2017.

parceiros, de modo a coordenar esforços coletivamente. Funcionária 2 afirma que “eles começaram a ver que eles tinham os mesmos problemas com doadores, para plantar”, e assim,

por esse pequeno incentivo as delegações começaram a conversar entre eles, nunca eles teriam pensando em conversar [...]. Desde o início do Centro a gente começou a colocar esse componente pela necessidade e depois pela ideia de cooperação sul-sul. Primeiro porque a gente tinha uma agenda [de visitas] muito cheia e precisava acomodar muitas delegações, depois a partir de uma base teórico, a gente viu que essa era a melhor forma” (informação verbal)⁷².

Para encorajar e fortalecer essas redes, possuem um papel muito importante os eventos realizados pelo Centro em parceria com outras organizações locais e internacionais, com destaque ao Fórum Global de Nutrição Infantil (GCNF), organizado anualmente pela Fundação *Global Child Nutrition* e apoiado pelo Centro desde 2013 (WFP, 2015, p. 31). O Fórum reúne altas autoridades, além de funcionários e técnicos, de mais de 40 países, organizações internacionais e regionais, ONGs e diversas entidades que trocam conhecimentos através de oficinais, consultas técnicas e mesas de debate que possibilitam o aprimoramento e expansão dos programas de alimentação escolar nesses países participantes (WFP, 2015, p. 8).

Recentemente, através do reconhecimento e valorização do trabalho do Centro pelos países africanos, a União Africana aprovou a criação de uma Rede Africana de Alimentação Escolar, que reúne, até o momento 25 nações do grupo de 54 países (WFP, 2015, p. 13; informação verbal⁷³). A União Africana, através dos Ministros da Educação dos países membros, aprovou uma recomendação continental para que todos os países adotem, por meio do bloco, uma abordagem e estratégia de alimentação escolar conjunta e coordenada (WFP, 2016, p. 5; informação verbal⁷⁴). Ao mesmo tempo, a equipe técnica do Centro mantém o atendimento personalizado para cada delegação, para garantir que os Planos de Ação respondam às necessidades específicas de cada país na elaboração e implementação das políticas de alimentação escolar, promoção da segurança alimentar e proteção social (WFP, 2015, p. 15).

Esta primeira parte do terceiro capítulo demonstrou algumas características da cooperação prestada pelo Centro de Excelência, com ênfase no caráter autônomo na formulação do Plano de Ação, que define o seguimento do projeto a ser realizado com o apoio do Centro, pela delegação de governantes do país que realizada a visita técnica ao Brasil. Essa dinâmica permite que cada projeto facilitado pelo Centro seja customizado de acordo com as

⁷² Ibid., 2017.

⁷³ Entrevista concedida por Funcionário 6 [abr.2017]. Entrevistadora: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

⁷⁴ Id., 2017.

demandas manifestadas por cada país parceiro. O aspecto voluntário e autofinanciado das visitas técnicas realizadas pelos países demandantes ao Brasil confirma que o Centro trabalha a partir da procura das nações interessadas no modelo de proteção social brasileiro. Bem como a intenção política do governo brasileiro em promover o diálogo e a aproximação internacional com países do sul global que possuem características e desafios similares aos enfrentados pelo país.

4.2 A METODOLOGIA EM DESENVOLVIMENTO: UM NOVO PARADIGMA NA COOPERAÇÃO SUL-SUL?

A metodologia de trabalho do Centro de Excelência contra a Fome deriva da experiência de cooperação empreendida pelo FNDE, Funcionário 8, funcionário do FNDE na área do PNAE, afirma que “a metodologia do Centro, tudo foi montado pelo FNDE, ao longo do espaço do tempo [...] e nós ensinamos eles, os técnicos são nossos, o conhecimento é nosso”, de modo com que o Centro “é um multiplicador do nosso programa [PNAE] a nível global, nos países *subdesenvolvidos*, porque nosso programa não interesse para países mais desenvolvidos” (informação verbal, grifo nosso)⁷⁵. Isto é, os instrumentos e métodos de trabalho utilizados pelo Centro no desenvolvimento dos programas de cooperação, em sua concepção, receberam influências do modo de trabalho utilizado pelo FNDE para responder às demandas internacionais.

De modo similar, as características e regras do PNAE é que servem de exemplo para o desenvolvimento dos programas de cooperação. Essa relação é demonstrada no relato de antigos e atuais funcionários do FNDE, entre eles Funcionária 3, que explica que a internacionalização do FNDE, desenvolvida nesse período, principalmente a partir de 2003, deveu-se à vontade política de algumas lideranças governamentais desse momento. Ela cita o interesse pessoal de Lula em aproximar-se das nações em desenvolvimento e em exportar as políticas públicas desenvolvidas no país, inserindo-o internacionalmente a partir do aumento da visibilidade e publicidade dos programas de proteção social executados nacionalmente, de maneira a legitimá-los e fortalece-los (informação verbal)⁷⁶. Para a entrevistada, o MRE, através da coordenação do CGFOME também demonstrava esse interesse em ampliar a conjuntura de atuação das instituições brasileiras a partir do entendimento da importância de compartilhar com outros países, que enfrentam problemas semelhantes, as soluções

⁷⁵ Entrevista concedida por Funcionário 8 [mai.2017]. Entrevistadora: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

⁷⁶ Entrevista concedida por Funcionária 3 [abr.2017]. Entrevistador: Banco de Dados do Oirã. Brasília, 2017.

encontradas pelo Brasil (informação verbal)⁷⁷. Essa percepção vai ao encontro da afirmação de Diplomata 1, em entrevista, de que os interesses brasileiros em exportar suas políticas públicas estão relacionados à visão de que “a cooperação prestada pelo Brasil se baseia na solidariedade com nações que compartilham realidades semelhantes” (informação verbal)⁷⁸.

A diferença da cooperação prestada pelos países do norte global, baseada na implementação de planos e projetos de ação desenvolvidos por eles mesmos de acordo com as suas percepções acerca da realidade dos países que recebem esses projetos, o Brasil, conforme analisa Funcionária 3, transfere o protagonismo da criação dos programas e políticas às nações que as implementarão, de modo que esses países “adaptam os exemplos [políticos] do Brasil de acordo com as suas demandas e preocupações” (informação verbal)⁷⁹. Ainda, outro aspecto destacado pela entrevistada é o fato de que as equipes brasileiras trabalham com os governos dos outros países, “o diálogo acontece entre governos, uma vez que são os governos que possuem legitimidade para tomar as decisões necessárias à implantação das políticas desenvolvidas mediante a cooperação brasileira” (informação verbal)⁸⁰. A semelhança entre as realidades socioeconômicas, assim como a identificação cultural, social entre o Brasil os países em desenvolvimento com os quais coopera facilita o contato e aproxima as nações, estimulando o desenvolvimento e execução dos projetos de cooperação entre o Brasil e outras nações em desenvolvimento que cooperam com o país, dado que a comparação entre os contextos e problemas enfrentados pelos país com o cenário brasileiro permite que o país parceiro possa visualizar resultados também semelhantes (informação verbal)⁸¹. No mesmo sentido, Funcionário 8, funcionário da área internacional da Diretoria de Ações Educacionais do FNDE, relata que dentre os princípios seguidos pelo órgão em seus projetos de cooperação – princípios que são internalizados pelo Centro, está a observância das demandas específicas de cada país que busca o Brasil. Para ele, “o sistema de alimentação escolar do Brasil serve como um exemplo, e não um como plano de ação a ser replicado automaticamente em lugares com contextos diferente” (informação verbal)⁸². Dessa forma, há muitos aspectos que precisam ser considerados, como fatores políticos, sociais, culturais, ambientais, ideológicos, estruturais que influenciam o processo de implantação de programas de alimentação escolar. Assim, é essencial desenvolver projetos de acordo com as percepções autônomas dos países de seus problemas, da mesma maneira que é importante que as próprias delegações decidam a

⁷⁷ Id., 2017.

⁷⁸ Entrevista concedida por Diplomata 1 [mai.2017]. Entrevistadora: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

⁷⁹ Entrevista concedida por Funcionária 3 [abr.2017]. Entrevistador: Banco de Dados do Oirã. Brasília, 2017.

⁸⁰ Id., 2017.

⁸¹ Ibid., 2017.

⁸² Entrevista concedida por Funcionário 8 [abr.2017]. Entrevistador: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

metodologia e processos contidos nos projetos de cooperação. Assim, os projetos são desenvolvidos de maneira conjunta entre os técnicos brasileiros e os membros do governo do país parceiro (informação verbal)⁸³.

Outro princípio que baseia as ações do FNDE nesse sentido é a preocupação com a sustentabilidade dos projetos implementados. Sobre esse tema, Funcionário 8 comenta que a análise apurada do contexto e problemas enfrentados pelo país é essencial para que o “apoio técnico prestado pelo Brasil resulte em um projeto possua continuidade através do governo do país quando implantado” (informação verbal)⁸⁴. Funcionária 3 afirma que as visitas internacionais às escolas brasileiras, como atividade do primeiro contato das delegações com o PNAE, contribuem ao fortalecimento do programa nesses locais, uma vez que os governos locais, ao presumir a publicização, buscam consolidar e “manter seus programas em pleno funcionamento”. Para ela, as atividades de divulgação internacional dos programas brasileiros funcionam como um “sistema de monitoramento e, dessa maneira, um investimento do país, mesmo que indireto” (informação verbal)⁸⁵ tendo em vista as possibilidades de melhores organização e estruturação dos programas brasileiros.

A descrição das características da metodologia do Centro vai ao encontro da definição referida por Funcionária 1 da cooperação técnica prestada pelo Brasil e coordenada pela ABC, que pode ser “tradicional, chamada de cooperação sul-sul, que tem suas diretrizes básicas como a horizontalidade, a gestão compartilhada, governança compartilhada, ausência de condicionalidade” (informação verbal)⁸⁶. Funcionário 9 adiciona que o Centro atua com base em uma concepção de cooperação multilateral, que, segundo o entrevistado, diferencia-se da cooperação bilateral essencialmente por impedir a geração de interesses, secundários ao projeto de cooperação, por parte do país que presta esse apoio (informação verbal)⁸⁷. Ao ser pensado como uma iniciativa do governo brasileiro, junto a uma organização internacional e permitindo, propositalmente, o apoio de outros entes, o Centro

é um órgão com muitos apoiadores com vários interesses distintos, assim não prevalece o interesse de um só. Então fica muito mais fácil fazer cooperação com outros países, porque o nosso lema [do Centro] é entender o país e seguir o que ele quer, jamais tentar impor absolutamente nada. Então é um diferencial, nós ouvimos, nós entendemos e nós participamos. Nós somos facilitadores, todos os projetos os países lideram, nós não lideramos projeto nenhum. Quando a gente faz uma conferência ou uma consulta nacional, quem coordena são os membros do governo

⁸³ Entrevista concedida por Funcionário 8 [mai.2017]. Entrevistadora: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

⁸⁴ Id., 2017.

⁸⁵ Entrevista concedida por Funcionária 3 [abr.2017]. Entrevistador: Banco de Dados do Oirã. Brasília, 2017.

⁸⁶ Entrevista concedida por Funcionária 1 [abr.2017] por telefone. Entrevistadora: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

⁸⁷ Entrevista concedida por Funcionário 9 [abr.2017]. Entrevistador: Banco de Dados do Oirã. Brasília, 2017.

do país [...] nós estamos lá só para facilitar, ajudar, mas eles são os líderes (informação verbal)⁸⁸.

É importante ressaltar, nesse cenário, a presença de uma característica essencial para a caracterização da cooperação sul-sul, que é a não condicionalidade no prosseguimento da parceria entre os países. Conforme Funcionário 9, esse aspecto é encontrado na cooperação bilateral prestada pelos países do norte global, que concede apoio visando preferências comerciais e abertura de mercados, principalmente, como resposta dos países que recebem esse suporte. Conforme o entrevistado

sempre é assim. A cooperação não é uma cooperação desinteressada como deveria ser, é uma cooperação por interesses. Então contribuem financeiramente com a condição de abertura de mercado para as empresas, indústrias, empreiteiras, como é a China. Eu acho que isso diminui quando você tem uma diversidade de atores envolvidos (informação verbal)⁸⁹.

Ainda nesse sentido, e aproximando as teorias à análise das práticas, De Bruyn, analisando a implementação dos princípios da cooperação sul-sul em projetos de cooperação com países africanos, verifica que o trabalho do Centro de Excelência contra a Fome, diferente de outros projetos colocados em prática por Índia e China, por exemplo, que marginalizam o desenvolvimento institucional, materializa um enfoque de cooperação estrutural brasileira, tendo como componente chave a criação de um instrumento político relacionado à saúde e nutrição escolar (DE BRUYN, 2016, p. 34, p. 63). O autor argumenta que o Centro, assim como outros exemplos de projetos de cooperação prestada pelo Brasil – principalmente na área da saúde⁹⁰, fundamenta sua atuação na construção de capacidades

⁸⁸ Id., 2017.

⁸⁹ Entrevista concedida por Funcionário 9 [abr.2017]. Entrevistador: Banco de Dados do Oirã. Brasília, 2017.

⁹⁰ Buss e Ferreira destacam orientações da cooperação no campo da saúde resultantes de críticas feitas a práticas tradicionais de cooperação, que também podem ser identificados na cooperação brasileira em segurança alimentar, dentre elas:

- mudar a estratégia de cooperação, calcada em programas baseados na orientação global única dos doadores, para uma cooperação compartilhada, orientada pelo planejamento estratégico centrado na realidade do país parceiro;
- passar de programas de ajuda “verticais” (intervenções com enfoque em doenças ou situações e problemas particulares) para o enfoque “horizontal”, que visa ao desenvolvimento integral dos sistemas de saúde. Os programas verticais não contribuem para o fortalecimento do sistema como um todo; ao contrário, levam à fragmentação e à debilidade deste, seja pelo recrutamento do melhor pessoal disponível no país, seja por se concentrarem em certas áreas, abandonando outras prioritárias;
- dar ênfase ao longo prazo, em vez de se concentrar exclusivamente nas necessidades de curto prazo. Isso implica o fortalecimento de instituições-chave dos sistemas de saúde para que adquiram uma genuína liderança nos processos nacionais, no desenvolvimento de uma agenda orientada para o futuro e no equilíbrio entre ações específicas dirigidas à solução de problemas imediatos, com a geração de conhecimentos e o desenvolvimento de capacidades institucionais nacionais sustentáveis;
- incorporar amplamente nos programas de cooperação em saúde os determinantes sociais da saúde e as ações intersetoriais;
- priorizar programas de saúde pública (foco na população) em vez de programas e atividades focados estritamente na assistência médica a indivíduos doentes”. (BUSS; FERREIRA, 2011, p.246-247)

“par-a-par”, isto é, através da transferência de experiências e *expertise* entre os agentes políticos responsáveis por executar os projetos de alimentação e nutrição escolar (DE BRUYN, 2016, p. 36).

A partir de suas próprias experiências, o Centro consolidou e aperfeiçoou seus processos de ação ampliando sua escala de atuação para trabalhar através de redes de países, de modo com o que Centro funcione como um *hub* de conhecimento e experiências em programas de alimentação escolar e promoção da SAN, potencializando iniciativas inovadoras para o combate à fome e à pobreza baseadas em um enfoque transversal e intersetorial de desenvolvimento de políticas públicas interligadas (informação verbal)⁹¹. Nesse contexto, Funcionária 4 afirma que, “após 5 anos de atuação, o Centro desenvolveu uma nova forma de cooperação sul-sul dentro do PMA devido ao envolvimento e diálogo com o governo brasileiro durante o processo de cooperação” (informação verbal)⁹². Essa conexão direta contribui para que o apoio do Centro impacte na criação de políticas duradouras e sustentáveis, já que se desenvolvem por meio do comprometimento de líderes políticos e tomadores de decisão (informação verbal)⁹³. Para Funcionário 6, técnico do Centro de Excelência,

o esforço de criar capacidades governamentais de desenvolver programas de alimentação escolar busca equilibrar legitimidade e funcionalidade nas políticas públicas, ou seja, o Centro trabalha para facilitar não somente a criação, mas também a viabilização das políticas formuladas pelos governos dos países parceiros, de maneira com a qual possam ser implementadas e suprir as demandas sociais (informação verbal)⁹⁴.

Outro ponto demonstrado pelo Centro é que

um programa sustentável de alimentação escolar cria resiliência na comunidade envolvida, que se torna menos vulnerável a choques e eventos adversos, sejam eles ambientais, políticos ou sociais. Assim, os impactos desses choques na sociedade são menores e conseqüentemente também é menor a incidência de situações de emergência de fome, diminuindo a necessidade da assistência do PMA nesse sentido, nesses lugares (informação verbal)⁹⁵.

O trabalho do Centro de Excelência, segundo Funcionária 4, impactou, também, na percepção dos países que recebem cooperação da alimentação escolar como uma ferramenta estratégica para a promoção do desenvolvimento econômico social, rural, e para atingir os

⁹¹Entrevista concedida por Funcionária 2 [abr.2017]. Entrevistador: Banco de Dados do Oirã. Brasília, 2017; Entrevista concedida por Funcionária 4 [mai.2017]. Entrevistadora: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

⁹² Id., 2017.

⁹³ Ibid., 2017.

⁹⁴ Entrevista concedida por Funcionário 6 [mai.2017]. Entrevistadora: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

⁹⁵ Entrevista concedida por Funcionária 4 [mai.2017]. Entrevistadora: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

ODS propostos pela ONU. Nesse sentido, é uma atividade de *advocacy*⁹⁶, convencimento e formação de consciência governamental, de que o investimento na alimentação escolar é importante e produz múltiplos benefícios que não se restringem à alimentação como assistencialismo, mas como um investimento para o desenvolvimento socioeconômico do país (informação verbal)⁹⁷.

Considerações parciais

O terceiro capítulo deste trabalho identificou e descreveu os princípios e instrumentos utilizados pelo Centro de Excelência na concepção e desenvolvimento de seus projetos de cooperação, através da análise dos processos realizados nos programas realizados pelos países com o apoio e facilitação dos funcionários técnicos do Centro.

Nesse sentido, dentre as principais características apontadas pelos atores entrevistados, entre eles funcionários do Centro, funcionários do FNDE, da ABC e diplomatas envolvidos com o processo de criação e atuação do Centro, a maioria encontra correspondência nos elementos descritos pelas teorias de cooperação sul-sul abordadas no primeiro capítulo deste trabalho. São elas:

- Cooperação impulsionada a partir das especificações das demandas dos países parceiros;
- Programas baseados na transferência de conhecimento e *expertise* governamentais para a construção de capacidades políticas;
- Desenvolvimento dos programas com respeito a autonomia do país parceiro;
- Horizontalidade e governança compartilhada dos programas de cooperação;
- Ausência de condicionalidades na oferta de cooperação;
- Aproximação entre países que compartilham características, problemas e desafios;
- Busca da autossuficiência entre os países que cooperam;
- Emprego dos recursos locais no desenvolvimento e implementação dos programas de cooperação;
- Preservação da diversidade e identidade nacionais;
- Combinação de fontes de financiamento públicas e privadas;

⁹⁶ Termo em inglês que se refere à prática política de argumentação e defesa, realizada por um indivíduo, organização ou um grupo de pressão, dentro de um sistema político na busca por influenciar a formulação de determinada política um grupo de políticas públicas.

⁹⁷ Id., 2017; Entrevista concedida por Funcionário 6 [mai.2017]. Entrevistadora: Andressa Molinari; Entrevista concedida por Funcionária 2 [abr.2017]. Entrevistador: Banco de Dados do Oirã. Brasília, 2017.

- Ênfase no compartilhamento de experiências de iniciativas de proteção social e combate à pobreza;
- Participação de organizações multilaterais no fomento à aproximação e diálogo regional e internacional.

Outros elementos podem ser identificados a partir da análise da metodologia do Centro, descrita em suas publicações anuais e reafirmada no discurso de seus funcionários entrevistados para este trabalho. Entre eles, destaca-se:

- Contato com membros do governo responsáveis pelos processos de tomada de decisão política de alto nível;
- Ênfase na elaboração de projetos sustentáveis, na forma da institucionalização de políticas públicas interligadas e intersetorias;
- Estímulo a criação de redes colaborativas de países para intercâmbio de experiências, técnicas e conhecimento específico;
- Prática de *advocacy* através do projeto de cooperação.

Em suma, é possível concluir que o discurso sobre o trabalho do Centro está alinhado com os princípios abordados pela cooperação sul-sul, conseqüentemente pode ser considerado uma iniciativa que adota esse formato de cooperação para o desenvolvimento. Não obstante, a presença de aspectos não mencionados pelas referidas teorias evidencia a contribuição inovadora da atuação do Centro nesse âmbito. Representa a inauguração de um novo aparato político institucional de cooperação sul-sul. Concebido por meio da soma entre a metodologia brasileira de desenvolvimento de políticas públicas de combate à fome e à pobreza e a vontade política do governo brasileiro de difundir essas experiências com países que compartilham dos mesmos problemas sociais.

5 CONCLUSÕES

As iniciativas de cooperação internacional passaram por mudanças concomitantemente às dinâmicas políticas, econômicas, financeiras sociais e culturais que fundamentam as relações internacionais. Em um cenário de constantes mudanças entre as décadas de 1960 e 1980, os países em desenvolvimento percebem características, problemas e limites similares entre si e através de movimentos de coordenação política, iniciam um movimento de formação de redes de parcerias objetivando seu desenvolvimento de maneira conjunta frente aos desafios globais ao seu crescimento. A partir de impulsos multilaterais, uma nova forma de cooperação internacional é moldada, baseando-se em princípios de solidariedade e respeito à soberania do outro e mantendo a autonomia nacional entre os sócios, a esse formato de aproximação e união entre os países em desenvolvimento, as teorias das Relações Internacionais denominam cooperação sul-sul.

A partir das décadas de 1990 e 2000 o Brasil intensifica seu engajamento em iniciativas de cooperação com esse aspecto na medida em que, internamente, há maior preocupação em implementar políticas de proteção social. Nesse cenário estão inseridas as políticas de combate à fome e à pobreza, institucionalizadas sob o Programa Fome Zero e implementadas através de um arcabouço jurídico normativo intersetorial, unindo programas de fortalecimento da agricultura familiar, de geração e distribuição de renda, de articulação, mobilização e controle social e programas de acesso à alimentação, entre eles a política de alimentação escolar. Essa metodologia completa e complexa é considerada inovadora e ganhou importante reconhecimento internacional por seus êxitos na luta contra a pobreza e a fome. De maneira com a qual, em 2014, o Brasil conseguiu acabar sair do Mapa da Fome, elaborado pela FAO. Esse reconhecimento global estimulou diversos países que enfrentam problemas de fome e pobreza a procurarem o Brasil com a finalidade de conhecer as ferramentas utilizadas pelo país e adaptar ao seu contexto nacional.

Soma-se à essa crescente demanda internacional o impulso brasileiro em aumentar sua inserção internacional, sobretudo com maior participação em mecanismos multilaterais de diálogo e coordenação política. O resultado é demonstrado na multiplicação do apoio prestado pelo Brasil à diferentes projetos de cooperação no âmbito da SAN globalmente, sobretudo através da cooperação sul-sul. Demonstrou-se neste trabalho algumas características e motivações dessa forma de cooperação, recebe destaque o esforço e interesse brasileiro em aproximar-se dos países do sul global, principalmente da América Latina e da África como uma maneira de ampliar sua projeção internacional ao passo que demonstrava solidariedade

com as nações e responsabilidade com o desenvolvimento econômico e social global. Acerca dos interesses brasileiros nesse sentido, Burges (2012) afirma que a atuação brasileira faz parte de uma estratégia negocial que aparenta ser “integrativa”, prevendo ganhos absolutos para todos os *stakeholders*⁹⁸, porém pode ser considerada “distributiva”, buscando maximizar benefícios individuais, em prol da manutenção da autonomia de política externa. Segundo ele, uma das abordagens estratégicas do Brasil em foros e regimes internacionais

é coletivizar sua posição em uma questão internacional particular, permitindo que seus diplomatas reivindiquem, com legitimidade razoável, que eles estão trazendo uma maior aglomeração de interesses à mesa e atuando como um empreendedor de política internacional positivo (BURGES, 2012, p. 354)⁹⁹.

Dessa forma, utilizou-se as teorias de Análise de Política Externa (APE) para analisar a atuação brasileira em um determinado projeto de cooperação sul-sul de modo a enfatizar o peso das percepções e interesses específicos dos atores na definição das políticas adotadas por um governo, contribuindo para o entendimento das diferentes forças, conceitos e ideias que influenciaram o resultado de um processo de tomada de decisão. O Centro de Excelência contra a Fome, objeto de estudo deste trabalho, portanto é considerado uma parceria entre o governo brasileiro e o PMA por constituir-se mediante financiamento, financeiro e também técnico, do FNDE, intermediado pelo Itamaraty, através da ABC. Ou seja, aportes monetários e científicos do FNDE, e especificamente do PNAE, somados à normatização, institucionalização e apoio logístico do PMA, por meio do apoio diplomático e jurídico da ABC e sob o amparo do desejo político dos atores específicos envolvidos no processo, originaram esse Programa em Brasília. Uma dinâmica composta por distintos aportes sem precedentes tanto entre as iniciativas de cooperação técnica do governo brasileiro, quanto nas parcerias realizadas pelo PMA no âmbito da alimentação escolar.

O formato da cooperação sul-sul institucionalizado pelo governo brasileiro junto ao PMA através do estabelecimento do Centro de Excelência, é inovador no sentido de criar uma nova ferramenta de compartilhamento de conhecimentos e criação de capacidades para a promoção da SAN em países em desenvolvimento. Conforma um novo dispositivo jurídico-normativo e político na luta contra a pobreza e a fome que está influenciando o trabalho do

⁹⁸ Em português, esse termo pode ser traduzido como “parte interessada” e refere-se ao grupo de pessoas que tem interesse em um negócio ou iniciativa política por participar da divisão dos ganhos e perdas relacionados a esse empreendimento.

⁹⁹ No original, em inglês: “is to collectivise its position on a particular international issue, allowing its diplomats to claim with reasonable legitimacy that they are bringing a larger agglomeration of interests to the table and acting as a positive international policy entrepreneur” (BURGES, 2012, p. 354).

PMA em outras iniciativas semelhantes, como é possível observar com a criação do Centro de Excelência contra a Fome na China.

A metodologia utilizada pelo Centro em suas atividades, conforme explicitado neste trabalho, foi desenvolvida pelo governo brasileiro, em conjunto com o PMA, e possui objetivos políticos, isto é, de criação de “capacidade institucional e coordenação, habilidade de conceber e implementar programas, capacidade de financiamento e participação da comunidade local e da sociedade civil”¹⁰⁰ (UNOSSC, 2016, p. 11). Uma vez que essa base política esteja preparada, o Centro incentiva o diálogo político e o planejamento de processos, atividade que inclui visitas de estudo, treinamentos e missões de consultoria técnica visando ao fortalecimento de políticas nacionais e sustentáveis em SAN, especialmente a alimentação escolar integrada à proteção social e ao crescimento inclusivo.

Dessa forma, o UNOSSC, afirma que

A abordagem e o método multissetoriais do Centro significam que os parceiros podem unir-se para enfrentar múltiplos objetivos de desenvolvimento através da adaptação de programas de alimentação escolar específicos aos contextos locais. A forte capacidade de desenvolvimento e apropriação de componentes nacionais da metodologia do Centro asseguram a sustentabilidade em longo prazo dos programas uma vez que tenham raízes locais. O trabalho do Centro teve um impacto tanto a nível nacional como regional nas formas de reformas políticas nacionais (políticas de alimentação escolar), de cooperação regional, de reformas da estratégia regional e de acordos regionais (UNOSSC, 2016, p. 11).¹⁰¹

A atuação conjunta do governo brasileiro com o PMA fundamenta-se por meio do provimento de fundos financeiros por parte do Brasil, assim como sua experiência técnica, somada à experiência do PMA e sua presença em aproximadamente 80 países. Entre os participantes interessados nessa iniciativa estão governos, escolas e comunidades locais (crianças, pais, professores, profissionais cozinheiros, agricultores e produtores, sociedade civil e mercados locais) (UNOSSC, 2016, p. 12). Acerca desse cenário, ainda, Funcionária 5 comenta que entre os desafios do Centro, o principal relaciona-se com

instabilidade política com que a gente lida em outros países, isso é algo que não podemos resolver. O que podemos fazer, e estamos fazendo, é tentar criar mecanismos onde a mudança [política] não impacte tanto as ações sociais, através da

¹⁰⁰ No original, em inglês: “institutional capacity and coordination, ability to design and implement programmes, funding capacity, and the participation of the local community and civil society” (UNOSSC, 2016, p. 11).

¹⁰¹ No original em inglês: “The Centre’s multisectoral approach and method mean that partners can unite to tackle multiple development goals through the adaptation of grown school feeding programmes specific to local country contexts. The strong capacity development and national ownership components of the Centre’s methodology ensure the long-term sustainability of programmes once they have taken root locally. The Centre’s work has made an impact at both country and regional levels in the forms of national policy reforms (school feeding policies), regional cooperation, regional strategy reforms and regional agreements” (UNOSSC, 2016, p. 11).

legislação. Dentre os desafios que a gente tem, um principal é a distância. O Brasil está distante de tudo [...], são termos logísticos mesmo [...], a gente precisa de recursos trabalhar com Ásia e África é mais complicado (informação verbal)¹⁰².

Em suma, é possível concluir que o Centro incorpora diversos elementos abordados nas teorias da cooperação sul-sul, conseqüentemente pode ser considerado uma iniciativa que adota esse formato de cooperação para o desenvolvimento. Não obstante, a presença de características não mencionadas pelas teorias de cooperação sul-sul evidencia a contribuição inovadora da atuação do Centro nesse âmbito. Representa a inauguração de um novo aparato político institucional dentro desse formato de cooperação desenvolvido pelo governo brasileiro.

Para Burges, o foco do país é

mudar fundamentalmente o tom e o conjunto de prioridades abordadas nos fóruns de governança global para refletir os objetivos de desenvolvimento que o Brasil enfrenta e, através de sua política externa, compartilha com um grande número de outros países (BURGES, 2012, p. 353)¹⁰³.

Essa relação pode ser identificada na atuação do Centro de Excelência na medida em que essa iniciativa pratica *advocacy* através de seus programas de cooperação, estimulando a adoção de política públicas nacionais e regionais destinadas ao combate à fome e à pobreza. Essa dinâmica de atuação vai de encontro à um principais limites da atuação do Centro citado por Funcionária 5 quando comenta que

esses momentos em que o mundo passa por questões críticas de guerra, os recursos somem e Investimento em desenvolvimento é em longo prazo, o impacto não vem em dois anos [...], as coisas levam tempo para serem efetivas. Então eu vejo que é necessário que o mundo entenda que se você quer em desenvolvimento e de fato desenvolver um país [...], você precisa de um tempo maior do que dois anos, que muitas vezes é o que os doadores querem fazer com um projeto [...], e nem sempre isso é possível. A gente até consegue ter resultados, mas não alguma coisa duradoura (informação verbal)¹⁰⁴.

Entre os princípios orientadores de suas ações que encontram correspondência nas características citadas pelas teorias de cooperação sul-sul, enfatiza-se a priorização do desenvolvimento nacional autônomo e autossuficiente a partir do emprego dos próprios recursos nacionais na implementação dos projetos nos países sócios, preservando suas identidades e diversidades internas. Bem como a horizontalidade, a ausência de condicionalidades ao apoio prestado pelo governo brasileiro e o estímulo à criação de redes

¹⁰² Entrevista concedida por Funcionária 5 [abr.2017]. Entrevistadora: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

¹⁰³ No original, em inglês: “The focus is consequently on fundamentally shifting the tone and set of priorities addressed at global governance forums to reflect the developmental challenges that Brazil faces, and fortunately for its foreign policy approach shares with a large number of other countries” (BURGES, 2012, p. 353).

¹⁰⁴ Entrevista concedida por Funcionária 5 [abr.2017]. Entrevistadora: Andressa Molinari. Brasília, 2017.

colaborativas entre os países parceiros para intercâmbio de experiências, técnicas e conhecimento específico.

Está em desenvolvimento uma avaliação externa com o objetivo de monitorar e avaliar o trabalho do Centro, que quando publicada permitirá uma análise centrada nos impactos provocados pelas atividades da instituição no desenvolvimento nacional dos países parceiros. Em recente publicação do Centro, uma sistematização desses resultados é citada de forma resumida, trazendo informações relacionadas à avaliação feita pelos países com os quais o Centro trabalhou. De acordo com o Centro de Excelência, “100% dos entrevistados consideram que os intercâmbios e atividades de fortalecimento de capacidades técnicas são relevantes e respondem a suas necessidades” (WFP, 2017, p. 8). Entre outras interpretações acerca dos resultados, no relatório anual do Centro afirma-se que

- A atuação do Centro de baseia nas demandas dos países e se adapta a mudanças [...]
- Os países gostariam de contar com maior presença do Centro
- O Centro promoveu o envolvimento de atores governamentais de alto nível, o que ampliou o compromisso dos países com a alimentação escolar
- O Centro contribui para a criação de parcerias e para o fortalecimento de capacidades técnicas cruciais para o desenvolvimento de políticas nacionais de alimentação escolar vinculada à agricultura local
- A ênfase dada pelo Centro à abordagem multisetorial da alimentação escolar é inovadora e amplia o impacto de experiências existentes, nacionais e internacionais
- O Centro contribui de forma significativa para o reconhecimento global da alimentação escolar como estratégia de promoção do desenvolvimento sustentável [...]
- Os países gostariam de mais investimentos na implementação das estratégias traçadas com apoio técnico do Centro (WFP, 2017, p. 8)

c

Esses resultados reforçam as conclusões deste trabalho no sentido em que confirmam a relação da atuação do Centro como uma iniciativa de cooperação sul-sul inovadora e detentora de características únicas nesse contexto. Não obstante, a pesquisa encontrou limites em sua análise no que se refere à atuação do Centro, principalmente com respeito a publicização de determinados dados relativos ao estabelecimento do Centro, como por exemplo informações acerca do montante de recursos recebidos de suas instituições apoiadoras, bem como em relação aos resultados observados em seus cinco anos de atividade. Espera-se que a avaliação da consultoria externa possa clarificar esses aspectos, elucidando os limites e potenciais da instituição.

Ademais, a fim de expandir o exame acerca da atuação do Centro de Excelência, estudos dedicados a análise de alguns casos de programas desenvolvidos em determinados países parceiros poderiam colaborar com um diagnóstico mais apurado em relação à efetividade dessas atividades, no sentido de estudar as consequências da ação política na

prática. Entrevistas com atores responsáveis pela implementação dos planos de ação nesses países seriam interessantes nesse sentido, assim como contatos com as instituições governamentais brasileiras que prestam apoio técnico às atividades do Centro, sobretudo durante as visitas das delegações estrangeiras, que poderiam explicar outros fatores dessa dinâmica não abordados neste trabalho. Além disso, futuros estudos também precisam entender melhor os objetivos secundários dos agentes da cooperação internacional no sentido de manutenção da burocracia que executa a cooperação, investigando a relação da cooperação com a busca por prestígio dos países na arena internacional, entre outros elementos de objetivos secundários.

Finalmente, é importante ressaltar que o atual momento de crise no sistema institucional brasileiro produz incertezas quanto ao futuro das políticas nacionais em SAN no atual governo Temer. Assim que assumiu a presidência, ainda de forma interina em maio de 2016, Michel Temer extinguiu diversos ministérios, entre eles o Ministério de Desenvolvimento Agrário¹⁰⁵, responsável direto por políticas relacionadas à agricultura familiar, um dos pilares do da PNSAN. Compondo esse contexto de flexibilização e instabilidade política está a extinção, em outubro de 2016, do Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor da Secretaria da Agricultura Familiar, fundamental na criação e implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que incentiva a agricultura familiar ao manter uma demanda fixa à esses produtores, além de destinar esses alimentos à famílias carentes e à alimentação escolar¹⁰⁶. Temer ainda, recentemente, em junho de 2017, anunciou o crédito destinado ao Plano Safra da Agricultura Familiar de 2017/2018 na mesma quantia do ano anterior, descontinuando um fluxo crescente desse orçamento desde 2013¹⁰⁷, fato que reafirma o papel marginalizado dado à agricultura familiar no atual governo, pilar importantíssimo à manutenção da SAN no país.

¹⁰⁵ Disponível em: <<http://sna.agr.br/michel-temer-assume-presidencia-reduz-ministerios-e-extingue-mda/>>. Acesso em 05 jul. 2017.

¹⁰⁶ Disponível em: <<https://www.brasil247.com/pt/colunistas/geral/262829/A-cada-dia-um-novo-golpe-Temer-extingue-programa-de-agricultura-familiar.htm>>. Acesso em 05 jul. 2017.

¹⁰⁷ Disponível em: <<http://amazonia.org.br/2017/06/agricultura-familiar-tem-financiamento-estagnado/>>. Acesso em 05 jul. 2017.

REFERÊNCIAS

1. BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Gabriela Flavia M. **Perceptions on the effectiveness of the Brazilian technical cooperation for knowledge transfer in food security: The WFP-Brazil partnership on the Centre of Excellence against Hunger**. 2014. Bélgica: Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp, 2014.
- BEACH, Derek. **Analyzing Foreign Policy**. New York: Palgrave Macmillan Publishers Limited, 2012.
- BURITY, Valéria; CARVALHO, Maria de Fátima; FRANCESCHINI, Thaís; LEÃO, Marília; RECINE, Elisabetta; VALENTE, Flavio. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 2010.
- BUSS, Paulo Marchiori; FERREIRA, José Roberto. Brasil e saúde global. In.: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. (org.). **Política externa brasileira a política das práticas e as práticas da política**. Rio de Janeiro: FGV Editora, p. 241-265, 2011.
- CARLNAES, Walter. Actors, structures, and foreign policy analysis. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim (Ed.). **Foreign Policy: Theory, Actors, Cases**. New York: Oxford University Press, p. 85-101, 2008.
- CASTRO, Josué. **Geografia da Fome**. Rio de Janeiro: Livraria Editoria da Casa do Estudante do Brasil. 4 ed. 1965.
- Chmielewska, Danuta; Souza, Darana. **The food security policy context in Brazil**. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth Country Study, n. 22, jun. 2011.
- DE BRUYN, Tom. **Adding New Spices to Development Cooperation**. Brazil, India, China and South Africa in Health, Agriculture and Food Security. Leuven: KU Leuven, Hiva Research Institute for Work and Society, 2013a.
- DE BRUYN, Tom. **Challenging Development Cooperation? A Literature Review Of The Approaches Of The Emerging Powers**. Leuven: KU Leuven, Hiva Research Institute for Work and Society, 2013b.
- DE BRUYN, Tom. **Deconstructing the South-South Cooperation Partnership: Insights from 14 projects of India, China and Brazil with Mozambique and Malawi**. Leuven: KU Leuven, Hiva Research Institute for Work and Society, 2016.
- DUGIS, Vinsensio. Analysing foreign policy. **Detail Article Masyarakat, Kebudayaan Dan Politik**, Surabaya, v. 20, n. 2, p.113-124, abr. 2007.
- FRAUNDORFER, Markus. **Brazil's Emerging Role in Global Governance Health, Food Security and Bioenergy**. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2015.
- HERMANN, Margaret G.. How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. **International Studies Review: Leaders, Groups, and**

Coalitions: Understanding the People and Processes in Foreign Policymaking, Malden, Oxford, v. 3, n. 2, p.47-81, jun. 2001.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York: Palgrave Macmillan Publishers Limited, 2003.

HIRST, Monica. America Latina y la cooperación Sur-Sur: Reflexiones conceptuales y políticas. In.: PINO, Bruno Ayllón; SURASKY, Javier (Coords.). **La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: Utopía y Realidad**. Madrid: Agencia Española De Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Instituto Universitario de Desarrollo, Los Libros de la Catarata, c. 1, p. 17-19, 2010.

HUDSON, Valerie M. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. 2. ed. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2014.

INOUE, Cristina Yumie Aoki; VAZ, Alcides Costa. **Brazil as ‘Southern donor’**: beyond hierarchy and national interests in development cooperation? Cambridge : Cambridge Review of International Affairs, v. 25, n. 4, p. 507-534, 2012.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. Boston: Addison Wesley Longman, 1989.

KRASNER, Stephen D. **Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables**. Massachusetts: International Organization, v. 32, n. 2, 1982.

LALLANDE, Juan Pablo Prado. **La gobernanza de la Cooperación Sur-Sur: Condicionantes, logros y desafíos desde una perspectiva latino-americana**. In.: LIMA, Maria Regina Soares; MILANI, Carlos R. S.; MUÑOZ, Enara Echart. **Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo em América Latina**. Buenos Aires: Clacso, 2016.

LAUTIER, Bruno. **O consenso sobre as políticas sociais na América Latina, negação da democracia?** Salvador: Caderno CRH, v. 23, n. 59, p. 353-368, ago. 2010 .

LECHINI, Gladys; MORASSO, Carla. **La cooperación Sur-Sur em el siglo XXI**. Reflexiones desde América Latina. Anuario de Integración, 2015.

LEITE, Iara Costa; HAMANN, Eduarda Passarelli. **Cooperação Técnica Brasileira**. Situação atual, desafios e possibilidades. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, Nota Estratégica 4, outubro 2012.

LEITE, Iara Costa; POMEROY, Melissa; SUYAMA, Bianca. **Brazilian South–South Development Cooperation: The Case of the Ministry of Social Development in Africa**. Journal of International Development, J. Int. Dev. 27, 1446–1461. 2015.

LEITE, Iara. Costa; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura Trajber. Policy Brief. **Para além do tecnicismo: a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional e caminhos para a sua efetividade e democratização**. In: CEBRAP/ IDS – Institut of Development Studies/Articulação Sul. 2013.

- LOPES, Marcos; RONDÓ, Milton. **Política Externa e Democracia**: a construção de novos paradigmas em segurança alimentar e nutricional. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), n. 18, 2016.
- LORENZO, Marina de Carvalho. Os desafios para a difusão da experiência do Bolsa Família por meio da cooperação internacional. In.: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e de cidadania. Brasília: Ipea, p. 397-415, 2014.
- MALACALZA, Bernabé. **La política de cooperación al desarrollo como dimensión de la política exterior desde la Teoría de las Relaciones Internacionales**. Mural Internacional, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p.163-176, 31 dez. 2014.
- MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações**: A luta pelo poder e pela paz. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2003.
- MOTA, Rodrigo dos Santos. **O combate à fome e à pobreza na política externa brasileira (2003-2010)**: do discurso à prática e a prática do discurso. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2015.
- NEACK, Laura. **The New Foreign Policy**: Power Seeking in a Globalized Era. 2. ed. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2008.
- PHILLIPS, Ralph W. **FAO**: its origins, formation and evolution 1945-1981. Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1981.
- PINHEIRO, Letícia. Autores y actores de la política exterior brasilenã. **Foreign Affairs Latinoamérica: Brasil**: ¿potencia americana?, Ciudad de Mexixo, v. 9, n. 2, p.14-24, abr. 2009.
- PINO, Bruno Ayllón. **Cooperación Sur – Sur**: Innovación y Transformación en la Cooperación Internacional. Madrid: Fundación Carolina, 2009.
- PINO, bruno AYLLÓN; LEITE, Iara Costa. **La cooperación Sur-Sur de Brasil**: Proyección Solidaria y Política Exterior. In.: PINO, Bruno Ayllón; SURASKY, Javier (Coords.). **La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica**: Utopía y Realidad. Madrid: Agencia Española De Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Instituto Universitario de Desarrollo, Los Libros de la Catarata, c. 3, p. 69-101, 2010.
- QUADIR, Fahimul. **Rising Donors and the New Narrative of ‘South–South’ Cooperation**: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes? Toronto: Third World Quarterly, v. 34, n. 2, p. 321-338, 23 abr. 2013.
- SANTANTA, Jenifer, Q. **A atuação dos doadores emergentes no âmbito da cooperação internacional**: uma análise do caso brasileiro no Programa Mundial de Alimentos. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2015.
- SILVA, José Graziano; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya. Os Desafios de uma política de Segurança Alimentar no Brasil. In.: **A pobreza do Estado**: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global. CIMADAMORE, Alberto; HARTLEY, Dean; SIQUIERA,

Jorge. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), p. 151-170, ago. 2006.

SILVA, José Graziano; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão (orgs.). **The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian experience**. Brasília: Ministry of Agrarian Development (MDA), 2010.

SILVA, Michelle Moraes de Sá. How Did We Get Here? **The Pathways of South-South Cooperation**. In.: Poverty in Focus. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). International Policy Centre for Inclusive Growth. Poverty Practice, Bureau for Development Policy - UNDP, 2010.

SILVA, Sandro Pereira. **A Trajetória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional: Projetos, Descontinuidades e Consolidação**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

VERAS, Fábi., BALABAN, Daniel, NEHRING, Ryan, SCHWENGBER, Rovane, RODRIGUES, Clarissa, LAMBAIS, Guilherme, JONES, Cynthia; GALANTE, Andrea, **Structured demand and smallholder farmers in Brazil: the case of PAA and PNAE**. Brasília : International Policy Centre for Inclusive Growth ; Centre of Excellence Against Hunger, out. 2013.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação**. Rio de Janeiro: Contexto internacional, v. 29, n 2, p. 273-35, jul./dez. 2007.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

2. DOCUMENTOS

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)**. Brasília, DF, 15, set. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em: 15 mai. 2006.

_____. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. **Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)**. Brasília, DF, 25 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm>. Acesso em 15 mai. 2006.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira**. Brasília: CONSEA, 2016.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **Rome Declaration on World Food Security**. 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU), Assembleia Geral das Nações Unidas, **Resolução 1714 (XVI)**. Nova York, 1961.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Informe sobre o Desenvolvimento Humano 2015**. Trabalho à serviço do desenvolvimento humano. Nova York, 2015.

UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION (UNOSSC). **Good Practices in South-South and Triangular Cooperation for Sustainable Development**. 2016.

WFP, Centro de Excelência contra a Fome, **Relatório Anual 2012**. 2012. Disponível em: < http://www.hgsf-global.org/en/component/docman/doc_details/262-wfp-centre-of-excellence-annual-report-2012>. Acesso em 17 fev. 2017.

_____. **Relatório Anual 2013**. 2014. Disponível em: < <http://www.wfp.org/centre-of-excellence-hunger/blog/centre-excellence-launches-annual-report-2013>>. Acesso em 17 fev. 2017.

_____. **Relatório Anual 2014**. 2015. Disponível em: < <http://www.wfp.org/centre-of-excellence-hunger/blog/wfp-centre-excellence-launches-its-2014-annual-report>>. Acesso em 17 fev. 2017.

_____. **Relatório Anual 2015**. 2016. Disponível em: < <https://www.wfp.org/centre-of-excellence-hunger/blog/annual-report-2015>>. Acesso em 17 fev. 2017.

_____. **Relatório Anual 2016**. Disponível em: < http://centrodeexcelencia.org.br/wp-content/uploads/2017/05/WFP-_-PUBLI-_-PIT-8931A-_-v9.pdf>. Acesso em 01 jun. 2017.

WFP. **Programa de Execução PAM/BRASIL para a Promoção da Cooperação Sul-Sul de Apoio ao Desenvolvimento de Programas Sustentáveis de Alimentação Escolar**. Nova York, 2010.

3. ENTREVISTAS

Diplomata 1. Entrevistador: Andressa Molinari. [02 mai. 2017]. Brasília, 1h37min.

Diplomata 2. Entrevistador: Banco de Dados do Oirã – Grupo de Pesquisa e Extensão em Cooperação Regional. [06 abr. 2017]. Brasília, 1h.

Funcionária 1. Entrevistador: Andressa Molinari. [27 abr. 2017]. Brasília, telefone e correio eletrônico, 18min.

Funcionária 2. Entrevistador: Banco de Dados do Oirã – Grupo de Pesquisa e Extensão em Cooperação Regional [06 abr. 2017]. Brasília, 48 min.

Funcionária 3. Entrevistador: Banco de Dados do Oirã – Grupo de Pesquisa e Extensão em Cooperação Regional [05 abr. 2017]. Brasília, 1h47min.

Funcionária 4. Entrevistador: Andressa Molinari. [02 mai. 2017]. Brasília, 1h12min.

Funcionária 5. Entrevistador: Andressa Molinari. [11 mai. 2017]. Brasília, telefone, 1h11min.

Funcionário 6. Entrevistador: Andressa Molinari. [02 mai. 2017]. Brasília, 42min.

Funcionário 7. Entrevistador: Andressa Molinari. [25 abr. 2017]. Zimbábue, audioconferência, 1h06min.

Funcionário 8. Entrevistador: Andressa Molinari. [18 mai. 2017]. Brasília, audioconferência, 1h14min.

Funcionário 9. Entrevistador: Banco de Dados do Oirã – Grupo de Pesquisa e Extensão em Cooperação Regional [05 abr. 2017]. Brasília, 44min.

Funcionária 10. Entrevistador: Andressa Molinari. [02 mai. 2017]. Brasília, 44min.

ANEXOS

ANEXO 1 – ROTEIRO ENTREVISTA DIPLOMATAS/DIRETOR CENTRO DE EXCELÊNCIA CONTRA A FOME/FUNCIÓNÁRIA ABC/FNDE

Introdução: O questionário a seguir faz parte da pesquisa para elaboração de trabalho de conclusão de curso estuda cooperação sul-sul em segurança alimentar e nutricional, especialmente as iniciativas que buscam promover o direito humano à alimentação adequada. Reconhecemos o Centro de Excelência contra a Fome como importante iniciativa nesse sentido, portanto nos interessa conhecer melhor o papel dessa instituição nesse contexto.

- 1) O senhor possui uma trajetória longa junto ao governo brasileiro, poderia contar sobre suas experiências profissionais?
- 2) Havia atuação de outros ministérios ou órgãos institucionais do Brasil no combate à fome no momento da criação do Centro? Quais? Como eles se relacionavam com órgãos internacionais?
- 3) O senhor pode comentar como via a relação do Brasil com PMA/ONU no governo Lula?
- 4) Como às demandas internacionais por conhecer a experiência brasileira de combate à fome chegavam ao Brasil/Coordenação/FNDE? Como lidavam com isso? Como respondiam a essas demandas?
- 5) Em 2011 foi criado o Centro de Excelência contra a Fome, essa iniciativa possui alguma relação com o Itamaraty ou com o CGFOME?
- 6) Como o senhor avalia a criação do CGFOME/Centro de Excelência contra a Fome? O senhor pode apontar pontos fortes e pontos fracos da atuação? Limites e desafios? Pontos que se pretende modificar?
- 7) Quais as perspectivas para a cooperação brasileira em segurança alimentar no governo Temer e em um possível próximo governo de direita?

ANEXO 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTA FUNCIONÁRIOS DO CENTRO DE EXCELÊNCIA CONTRA A FOME

Introdução: O questionário a seguir faz parte da pesquisa para elaboração de trabalho de conclusão de curso estuda cooperação sul-sul em segurança alimentar e nutricional, especialmente as iniciativas que buscam promover o direito humano à alimentação adequada.

Reconhecemos o Centro de Excelência contra a Fome como importante iniciativa nesse sentido, portanto nos interessa conhecer melhor o papel dessa instituição nesse contexto.

- 1) Você pode contar um pouco da sua trajetória profissional? Como e quando começou a trabalhar no Centro?
- 2) Quanto aos projetos nos quais você atua atualmente, desenvolvidas pelo Centro, você poderia relatar como foi o início do contato, o Centro foi demandado?
- 3) Qual é a relação, na sua opinião, entre os conceitos de segurança alimentar e nutricional e direito humano à alimentação adequada?
- 4) Como o Direito Humano à Alimentação Adequada vincula-se com os objetivos do Centro?
- 5) Na sua opinião, quais foram as iniciativas do Centro de mais sucesso? Quais os casos mais difíceis? Porque?
- 6) Como você avalia as ações do Centro 5 anos depois da criação? Pontos fortes da atuação? Pontos fracos? Limites? Pontos que se pretende modificar?
- 7) Na sua opinião, o trabalho do Centro é importante para o Brasil? Por que?