

Política externa brasileira para o sul global: a criação do Centro de Excelência contra a Fome

Clarissa Franzoi Dri
Andressa Caroline Molinari da Silva

Como citar: DRI, Clarissa Franzoi; SILVA, Andressa Caroline Molinari da. Política externa brasileira para o sul global: a criação do Centro de Excelência contra a Fome. *In*: OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; LIMA, Thiago (org). **Política Externa Brasileira e Combate à Fome: lições do passado, perspectivas para o futuro**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2023. p. 119-146. DOI: <https://doi.org/10.36311/2023.978-65-5954-419-6.p119-146>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O SUL GLOBAL: A CRIAÇÃO DO CENTRO DE EXCELÊNCIA CONTRA A FOME¹

*Clarissa Franzoi DRI*²

*Andressa Caroline Molinari da SILVA*³

“Giants still walk the earth. International relations cannot be understood if the role of the individual is ignored”. (Byman and Pollack 2001, p. 145).

¹ As autoras agradecem Mariana Rocha pelo auxílio científico e Iara Leite, Camilo López e Thiago Lima pelos comentários às versões prévias deste trabalho, bem como a disponibilidade e a generosidade dos profissionais entrevistados. Somos gratas também ao CNPq pelo fomento por meio do Edital Universal, à CAPES pelo custeio da pós-graduação e bolsa de mestrado e ao PPGRI e PROPG-UFSC pelo suporte à pesquisa.

² Clarissa Franzoi Dri é professora do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, Brasil. Email: clarissa.dri@ufsc.br. Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0002-7738-452X>

³ Andressa Caroline Molinari da SILVA é Mestre em Sociologia Política e Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, Brasil. Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0003-3173-7366>.

INTRODUÇÃO

Em 2011, foi criado o Centro de Excelência contra a Fome, iniciativa do governo brasileiro em parceria com o Programa Mundial de Alimentos (PMA) da Organização das Nações Unidas (ONU). O Centro insere-se no quadro da cooperação sul-sul e triangular e trabalha para a difusão da experiência brasileira de combate à fome a outros países em desenvolvimento. Pretende fomentar a criação de 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 soluções relativas à fome e à pobreza, especialmente no âmbito da alimentação escolar. Trata-se de uma instituição *sui generis* no âmbito da política internacional e também na esfera da política externa brasileira. Tem sede em Brasília, é financiada majoritariamente pelo governo brasileiro, visa o compartilhamento de experiências brasileiras e faz parte do quadro institucional das Nações Unidas. Esta pesquisa busca entender como e por que essa instituição foi criada, desvendando seus atores centrais, suas motivações e as relações estabelecidas com outros atores da política externa brasileira.

Teoricamente, o trabalho insere-se nos estudos sobre descentralização e horizontalização da política externa e sobre o papel de lideranças e ideias nas relações internacionais. Argumenta-se que o Centro é uma inovação institucional relevante no âmbito da cooperação promovida pelo Brasil nos anos 2000. Essa ideia foi gestada principalmente em um meio não diplomático, por gestores e técnicos em educação e alimentação escolar. Encontrou alguns espaços frutíferos para desenvolvimento junto à diplomacia, ao governo brasileiro e à ONU, sobretudo a partir do apoio de operadores engajados nas novas diretrizes da política externa que entraram em cena com a gestão Lula. Esta iniciativa descentralizada de política externa pode ter influenciado positivamente a imagem internacional do Brasil e potencializado a contribuição que o país pode dar à superação do subdesenvolvimento em outras nações, na linha da cooperação sul-sul socialmente justa (Birn; Muntaner; Afzal, 2017).

O Centro já vem sendo objeto de estudo há alguns anos, sobretudo em pesquisas sobre segurança alimentar e nutricional e sobre o papel do Brasil nos regimes internacionais de cooperação agrícola e combate à fome. Esse trabalho busca complementar os anteriores com foco específico e detalhado no processo de concepção e edificação institucional, que depende da identificação dos agentes da política externa e suas razões. Para tanto, esse estudo de caso baseia-se em metodologia qualitativa relacionada à narrativa histórica que procura desvendar os mecanismos causais com base nos dados empíricos. Entrevistas semiestruturadas foram realizadas pelas autoras entre abril e maio de 2017, dentre as quais seis foram selecionadas para essa análise: duas com diplomatas com experiência na temática da segurança alimentar e quatro com profissionais que atuam no Centro de Excelência contra a Fome. Os entrevistados foram selecionados por seu vínculo direto ou indireto com a instituição em algum de seus momentos fundacionais e por seu protagonismo nessa dinâmica. As entrevistas aconteceram presencialmente em Brasília e procuraram reconstituir o processo de construção da nova instituição: atores, etapas e resultado institucional.

O texto está organizado da seguinte forma. Na primeira parte, são apresentados os marcos teóricos adotados sobre descentralização, agentes e ideias em política externa. A segunda parte mostra como a experiência brasileira acumulada de combate à fome renova-se a partir de 2003 e ganha grande visibilidade internacional. Na terceira parte, explica-se o interesse dos parceiros pelo programa de alimentação escolar dentre as demais estratégias disponíveis. A quarta parte aborda a reaproximação entre Brasil e PMA e a fundação do Centro em Brasília. A conclusão traz uma síntese dos argumentos e aponta lacunas para futuras pesquisas.

DESCENTRALIZAÇÃO, AGÊNCIA E IDEIAS EM POLÍTICA EXTERNA

Nas últimas décadas, ganharam espaço na literatura científica os estudos sobre descentralização da política externa brasileira. A atuação do Ministério das Relações Exteriores vem sendo complementada ou desafiada por uma série de agentes governamentais ou não governamentais,

de diferentes níveis e esferas. Ministérios, parlamentos, governos subnacionais, intelectuais e sociedade civil, entre outros, buscam atuar ou influenciar temas de política externa. Essa ação provoca o questionamento sobre a diferenciação da política externa das demais políticas públicas e sobre a necessidade de democratização de seus processos de formulação, implementação e avaliação (Milani; Pinheiro, 2013). Ainda prevalece uma visão geral de encapsulamento do Itamaraty, de seu distanciamento dos debates sociais e da dificuldade de acesso às informações do Ministério (Milani, 2015; Pomeroy, 2016).

Mais recentemente, as críticas estendem-se à descentralização sem planejamento claro, coordenação eficiente entre os atores ou mecanismos de *accountability*. Especialmente no caso da cooperação, verifica-se dispersão institucional e ausência de um marco regulatório próprio baseado em amplo debate público sobre as diretrizes que devem orientar essas ações (Leite; Suyama; Waisbich, 2013), o que conduz a certa falta de coerência e previsibilidade (Marcondes; Mawdsley 2017, p. 690). Ademais, nem sempre a força motriz central dos órgãos brasileiros envolvidos com a cooperação é a solidariedade internacional, mas as oportunidades de internacionalização por meio da expansão de suas atividades e do aumento de conhecimentos que possam melhorar seus serviços (Schleicher; Platiau, 2017, p.14). No entanto, para além de um altruísmo por vezes utópico, o envolvimento de vários atores com clareza sobre seus próprios interesses e objetivos aumenta as chances de transparência, de apoio da sociedade civil e de que a cooperação se sustente no longo prazo (Leite, 2012, p. 33). A criação do Centro de Excelência contra a Fome pode ter sido uma tentativa de reação a essas limitações, sobretudo no sentido da busca de melhor gerenciamento e estabilidade administrativa e orçamentária.

Algumas dessas questões refletem os dilemas da graduação, termo recentemente cunhado para se referir aos desafios das escolhas enfrentadas pelo Brasil, como país semiperiférico desprovido de armamentos nucleares, para alcançar um papel proeminente e propositivo na política e nos regimes internacionais (Milani; Pinheiro; Lima, 2017). No caso da cooperação para alimentação e nutrição escolar, parece que a solução institucional de parceria com a ONU tem o potencial de superar algumas dessas

ambiguidades, notadamente no que tange às maiores chances de aceitação da política pelas potências globais, à capacidade reforçada de diálogo e influência junto a organismos multilaterais e ao aumento da transparência, devido ao acompanhamento simultâneo do trabalho e da aplicação dos recursos pelo PMA e pelo Ministério de Relações Exteriores do Brasil.

Em uma engenharia institucional tão peculiar, faz-se necessário verificar o papel dos indivíduos. Tanto em se tratando de um chefe de Estado que atua enquanto líder predominante, capaz de comprometer recursos do Estado (Hermann; Hermann, 1989, p. 365), como de outros profissionais ou membros de órgãos estatais com habilidades para moldar a política externa (Byman; Pollack, 2001, p. 146), indivíduos podem ter uma atuação decisiva. A incorporação de um conceito de agência mais completo e mais robusto é justamente uma das principais contribuições da análise de política externa ao estudo das relações internacionais, pois isso pode auxiliar na explicação sobre as ideias e os objetivos dos atores centrais (Hudson, 2005, p.4). Algumas decisões individuais são também uteis por colocar em xeque o culto da inevitabilidade ou a naturalização dos acontecimentos internacionais: “just because a particular event occurred does not mean it was fated to do so” (Byman; Pollack, 2001, p. 145).

A capacidade de influência das ideias na política já foi amplamente reconhecida, tanto em abordagens institucionalistas, construtivistas ou de transferência de mecanismos políticos. A presença de “empreendedores ideacionais”, isto é, pessoas que acreditam e militam por certos pontos de vista, é um dos principais modos pelos quais uma ideia consegue atingir um sistema político (Finnemore; Sikkink, 1998, p. 902). O número e a qualidade dos atores que defendem a ideia são elementos importantes no processo de busca de adesão de outros atores e de legitimação em um dado âmbito institucional (Béland, 2009, p. 707-708). Mesmo assim, é difícil afirmar com precisão quais ideias são causais, isto é, quais são as crenças individuais que realmente motivam intervenções. Embora conclusões definitivas estejam além do alcance, a consideração desses pontos pode, por si só, iluminar as explicações sobre as ações políticas (Jervis, 2017, p. 21). Uma estratégia para identificar se ou quais ideias foram responsáveis por uma decisão é contrastá-las com as crenças que a pessoa manifestou

durante um longo tempo de sua vida, e também com outras ações que ela tenha tomado (Jervis, 2017, p. 25). Pode-se também considerar que muitas ideias são orientadas pela necessidade humana de compreender o ambiente e o contexto circundantes, e estimuladas por princípios mais gerais ou comumente aceitos com os quais sejam compatíveis (Jervis, 2017, p. 26).

Outro ponto de debate antigo nas ciências humanas é a relação entre ideias e interesses. “If Marx, Mannheim, and Weber could not settle it, I certainly cannot. The extremes are easy enough to rule out. Even if we believe in the existence of objective interests, they do not dictate all beliefs” (Jervis, 2017, p. 36). Em grande parte dos casos, considerações morais e empíricas estão unidas na formação das crenças: “a sharp separation between cognition and affect is impossible and a person who embodied pure rationality, undisturbed by emotion, would be a monster if she were not an impossibility” (Jervis, 2017, p. 17). A perspectiva construtivista das relações internacionais contribui para esse debate apresentando as ideias como identidades sociais que conferem conteúdo e significado aos interesses (Adler, 2002, p. 103). Assim, elas são mais do que restrições ou complementos aos interesses dos atores, pois elas determinam a própria natureza e viabilidade desses interesses (Klotz; Lynch, 1999, p. 54).

Se as ideias, assim como outras variáveis explicativas dos fenômenos internacionais, podem depender de fatores sistêmicos, domésticos ou burocráticos, elas podem também estar vinculadas a atores individuais. Indivíduos tendem a ser mais influentes em decisões de política externa quando existe conflito ou ambiguidade no âmbito de forças mais amplas já citadas – sistêmicas, domésticas ou burocráticas. Em contextos fluidos ou de mudança institucional, a importância dos indivíduos também tende a crescer, pois eles podem atuar, em geral, de maneira mais decidida e precisa do que os grupos (Byman; Pollack, 2001, p. 36-37). Ademais, certas preferências individuais podem influenciar os órgãos internos de um Estado (Byman; Pollack, 2001, p. 37). O processo de criação do Centro de Excelência contra a Fome pode ter sido impactado por atuações individuais decisivas, que moldaram sua concepção, as estratégias políticas adotadas e as negociações estabelecidas, conforme se buscará averiguar nas próximas seções.

AS REPERCUSSÕES INTERNACIONAIS DO PROGRAMA FOME ZERO DE 2003

O caminho que levou ao Centro de Excelência contra a Fome deriva diretamente das políticas de combate à fome e à pobreza, que não são novidade no cenário político brasileiro. Inserido na agenda da gestão Getúlio Vargas, na década de 1930, o tema foi debatido na primeira Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, realizada em 1986 após forte mobilização social. Nesse contexto de redemocratização, surgiu a proposta da criação de um conselho nacional que trabalhasse com as múltiplas dimensões do problema, garantindo a participação da sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas, em contraposição às práticas autoritárias anteriores (Maluf, 2012, p. 287). Em 1991, o Partido dos Trabalhadores, derrotado nas eleições presidenciais de 1989, lançou um documento intitulado “Política Nacional de Segurança Alimentar”, com propostas para políticas públicas no tema, de autoria de Lula da Silva e José Gomes da Silva (pai de José Graziano), que estudava a questão agrária no Brasil e teve contato com o conceito de segurança alimentar em um congresso científico na Itália (Tomazini; Leite, 2016, p. 21).

No entanto, o assunto apenas foi elevado ao topo das preocupações do governo com a chegada do presidente Lula da Silva ao poder, em 2003, ele mesmo tendo experimentado dificuldades dessa natureza em sua trajetória pessoal. Menções a políticas de combate à fome e de renda mínima já estavam presentes no Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores apresentado nas eleições de 2002 (PT 2002, 41), e foram reafirmadas como prioridade desde a posse do novo presidente. No início de seu mandato, Lula criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, bem como restabeleceu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, criado por Itamar Franco em 1993 e extinto por Fernando Henrique Cardoso em 1995. O Conselho tem caráter deliberativo e propositivo e é composto por membros governamentais (um terço), representando ministérios que se ocupam de assuntos relacionados à alimentação, e por membros da sociedade civil (dois terços), escolhidos com base em critérios indicados nas conferências nacionais de segurança

alimentar e nutricional, representando ONGs, redes, movimentos sociais, associações profissionais e entidades religiosas (Maluf, 2012, p. 291).

Fundadores do Centro de Excelência contra a Fome vivenciaram esse período e fizeram parte dessas transformações.

Eu fui membro do Conselho naquele período, a gente militou muito para construir o Conselho naquela época, nutricionistas e várias outras entidades. [...] Minha participação na militância social já vem de muitos anos, brigando para implementar as políticas de segurança alimentar e nutricional no país. [...] Durante a faculdade, a história da nutrição era uma coisa que me incomodava muito. A nutrição no Brasil foi criada muito mais para abafar a ânsia dos trabalhadores, que estavam já lutando contra o governo para que houvesse cestas básicas. Então Getúlio Vargas criou o Programa Nacional de Alimentação do Trabalhador. [...] Os cursos de nutrição foram criados para ter cozinhas para aplacar os ânimos desse povo. O mote inicial que era a luta pela qualidade da alimentação e o direito, isso era esquecido, deixado de lado. Mas o que mais me atraía na discussão era saber porque eles lutavam para ter a alimentação como direito já na década de 1940. [...] Ora, se eles tivessem um emprego, se tivessem grana, se morassem perto de casa, eles teriam que comer nos restaurantes? Por que os escolares tem que comer nas escolas, por que eles não tem como ir para casa comer? [...] Por que não tinham salário adequado? [...] Eu tive professores que fomentavam esses questionamentos (Funcionário 1).

O Ministério e o Conselho foram responsáveis por liderar o planejamento e a implementação do Programa Fome Zero, que estabeleceu uma política de segurança alimentar para o Brasil combinando ações de emergência com medidas estruturais. A atuação governamental deveria acontecer em diversos eixos, buscando atacar as causas estruturais da pobreza e erradicar a fome, dentre eles: a) acesso à alimentação; b) fortalecimento da agricultura familiar; c) reforma agrária; d) geração de renda e combate ao desemprego; e) fomento a políticas locais (Takagi; 2012, p. 62). O agrônomo e professor universitário José Graziano da Silva, na época já com

uma longa trajetória de pesquisas sobre distribuição de renda e a questão agrária, coordenou os estudos que deram origem ao projeto.

Para além da sociedade brasileira, o governo, em seus primeiros anos, 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 grande parte das intervenções em reuniões e conferências internacionais das quais o país participou durante o ano de 2003 (Fernandes, 2013, p. 85). O posicionamento brasileiro encontrava respaldo em um regime internacional alimentar marcado por recorrentes diálogos multilaterais que deram origem à Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial, em 1996. Fruto da Cúpula Mundial da Alimentação auspiciada pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), a referida declaração consolida uma definição de segurança alimentar debatida desde a Primeira Guerra Mundial. 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).

Também em 2003 foi aprovada a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que deu origem, em 2006, à Lei Orgânica de Segurança Alimentar, estabelecendo o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Esses marcos formaram os instrumentos normativos e políticos da estratégia brasileira de combate à fome (Fraundorfer, 2015, p. 93). Soma-se a esse arcabouço a promulgação da Emenda Constitucional 64/2010, que alterou o artigo 6º da Constituição Federal para incluir o direito social à alimentação como um direito humano a ser defendido pelo país. O Programa Fome Zero foi finalizado em 2007, mas essas políticas deram continuidade aos seus princípios e buscaram garantir sua sustentabilidade como práticas de Estado e não de governo (Chmielewska; Souza, 2011, p.10). Da ideia de apenas aplacar a fome dos anos 1940, no início do século XXI a legislação brasileira passou a considerar a fome como uma forma aguda de pobreza e exclusão econômica e social e a alimentação como um direito (Funcionário 1). A Lei Orgânica de 2006 também prevê, em seu artigo 6º, 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).

Nesse mesmo período, o governo brasileiro colocou-se como um ator disposto a assumir maiores responsabilidades internacionais (Velasco Jr, 2017, p. 337). Esse posicionamento corresponde a uma 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 passou a dividir espaço com outras formas de cooperação, tendo em vista a proliferação de diferentes instituições e iniciativas multilaterais a partir da década de 1950. Essa dinâmica reorganizou-se novamente nos anos 2000, com a emergência de Estados até então receptores de ajuda, que se tornam também doadores ao intensificar seus esforços no apoio ao desenvolvimento de outros países do sul global. Esse movimento fortaleceu a cooperação sul-sul, ou cooperação técnica entre países em desenvolvimento (Milani, 2017, p. 103), que congrega um sistema para a colaboração entre países do sul nos domínios econômico, social, cultural, ambiental e técnico (PNUD, 2007).

Esse conceito alargado vem sendo complementado por tentativas de especificação das relações sul-sul comparativamente às trocas norte-sul, que incluem a criação de confiança por uma eventual percepção de maior horizontalidade, o que poderia tornar os agentes receptores mais dispostos a aprender com as experiências de outros países do sul (Leite, 2012, p. 34-35). Os princípios da igualdade, da parceria e do interesse mútuo, a transferência de capacidades a partir de experiências internas prévias, a ausência de condicionalidades e a atuação a partir de demandas dos países receptores são também elencados como características desse tipo de cooperação (Cabral, 2011; Quadir, 2013). Essa perspectiva foi estimulada por um cenário econômico internacional favorável aos países emergentes e pela chegada ao poder de governos de esquerda em alguns deles, restabelecendo o papel do Estado como promotor de desenvolvimento (Leite; Pomeroy; Suyama, 2015, p. 1449). No caso brasileiro, essa agenda ganhou grande atenção da presidência da República e foi impulsionada por grupos burocráticos nacionais com ideias e experiências em inclusão

social e desenvolvimento, em diferentes setores (Leite; Pomeroy; Suyama, 2015; Schleicher; Platiau, 2017).

Do ponto de vista da política externa, o esforço pela divulgação de políticas brasileiras de sucesso em outros lugares do mundo coaduna-se com a busca de *soft power* de parte de um país médio, com recursos financeiros limitados (Hirst; Lima; Pinheiro, 2010). Corresponde também, mais especificamente, à tentativa de diversificação de parcerias internacionais do governo Lula, a fim de conquistar maior equilíbrio com os países do norte e aumentar o protagonismo internacional do país (Vigevani; Cepaluni, 2007, p. 282-283). O Programa Fome Zero não esteve afastado desses propósitos e protagonizou uma clara estratégia de difusão internacional de seus princípios e práticas nos mais diferentes fóruns internacionais (Cunha, 2010) e por meio das redes da governança global (Fraundorfer, 2013). Isso atraiu a atenção de atores internacionais interessados no tema e aumentou a demanda pelo conhecimento das políticas brasileiras. A instrumentalização desse projeto para fins econômicos parece ter tomado parte no processo, sobretudo dado o grande aumento das relações comerciais entre o Brasil e alguns países africanos no mesmo período, mas esteve presente, concomitantemente, uma preocupação genuína por parte de gestores brasileiros em diminuir a miséria em escala global (Borges, 2014). A evolução da questão da segurança alimentar na agenda externa do governo Lula pode inclusive fortalecer a tese da ruptura com a política externa do governo anterior (Inoue; Coelho, 2018).

Em resumo, a mobilização de atores sociais para o combate à fome no Brasil, reforçada com o fim do regime militar nos anos 1980, aliada à chegada de um partido de esquerda à presidência em 2003, com um líder sensível ao tema, permitiu que uma ampla e robusta política de segurança alimentar e nutricional fosse institucionalizada. A difusão internacional do Programa Fome Zero contribuiu para a criação de um setor específico para lidar com o tema dentro do Ministério das Relações Exteriores, e para as altas demandas internacionais que começaram a ser recebidas pelo Ministério da Educação a partir de meados dos anos 2000, o que será detalhado na próxima parte. Os desdobramentos desses eventos estão

estritamente vinculados ao surgimento do Centro de Excelência contra a Fome em 2011.

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO ESTRATÉGIA CONCRETA NA DIFUSÃO DO COMBATE À FOME A PARTIR DE 2007

O Programa Fome Zero gerou ou reorganizou projetos específicos em cada um de seus eixos de atuação. Dentre as políticas destinadas a aumentar o acesso da população de baixa renda à alimentação, estão o Programa Bolsa Família, de 2003, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), existente desde 1955. Dentre as iniciativas relacionadas ao fortalecimento da agricultura familiar, incluem-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), de 2003, e o Programa Nacional de Agricultura Familiar, existente desde 1996⁴. O Bolsa Família é uma política de transferência condicional de renda, que consiste na ajuda financeira do Estado às famílias pobres que devem, em contrapartida, manter as crianças na escola e realizar acompanhamentos de saúde e vacinação. Um dos desafios do programa foi sua universalização, buscando atingir todas as famílias em situação de pobreza no Brasil (Campello, 2013, p. 15). No que tange ao PRONAF, que oferece financiamento à produção agrícola familiar, o programa teve seus recursos ampliados e passou a contar com novos mecanismos de comercialização de produtos (Maluf; Zimmerman, 2005, p. 11). Dentre eles, estão os concebidos pelo PAA, que “compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino” (MDS, 2018). Ademais, 30% do valor repassado pelo PNAE à rede de educação básica, a partir de 2009, deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar que são incluídos nos cardápios escolares (FNDE, 2018).

⁴ Citam-se aqui apenas os projetos diretamente relacionados ao tema do trabalho. Para um panorama do conjunto das iniciativas vinculadas ao Fome Zero, veja Maluf, Schmitt e Grisa (2009, p.33) e Albuquerque (2013, p. 182-185).

Essas diretrizes já vinham recebendo destaque entre as deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (Maluf; Zimmerman, 2005, p. 12), sempre com participação da sociedade civil. Mas foi sobretudo com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo federal em 2003 que elas passaram a ser institucionalizadas. Um dos fundadores do Centro de Excelência contra a Fome relata que “já trabalhava com Cristovam Buarque no Distrito Federal [...]. Quando ele assumiu o Ministério da Educação [em 2003], ele se lembrou de mim para assumir a coordenação do PNAE. Fiquei 13 anos. Quando cheguei tinha umas 20 ou 30 pessoas, quando saí tinha 65. Quando entrei a gente começou a rediscutir o Programa. [...] Já havia a intenção de elaborar os cardápios respeitando a agricultura local e a sazonalidade, mas isso era impedido pela lei de licitações. [...] Você faz uma licitação pública e tem que ir pelo menor preço. Então como garantir a cultura e a sazonalidade se tem que ir pelo menor preço? [...] A gente começou a estudar a estrutura do PNAE e do FNDE [Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação]. É somente para descentralizar recursos para as prefeituras? Se for para isso não precisa estrutura, basta repassar tudo para a Caixa Federal. [...] Começamos a fazer encontros de nutricionistas e gestores escolares para discutir essas questões. [...] E também como tratar de estudantes diabéticos, hipertensos, grávidas, por exemplo?” (Funcionário 1).

Paralelamente a esse cenário, o governo brasileiro lançou em 2002 o Centro Internacional de Pobreza no Rio de Janeiro, que se transferiu para Brasília em 2004 adotando posteriormente o nome de Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), sob a coordenação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em parceria com o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas. O IPC-IG entende-se hoje como “um fórum global para o diálogo Sul-Sul sobre políticas de desenvolvimento inovadoras, com o intuito de expandir o conhecimento e as capacidades de países em desenvolvimento para desenhar, implementar e avaliar políticas eficazes para alcançar o crescimento inclusivo” (IPC-IG 2018, 1). Inicialmente pensado para acompanhar políticas de combate à pobreza, a instituição ganhou visibilidade internacional a partir de um estudo financiado pelo Departamento para Desenvolvimento Internacional

do Reino Unido sobre o Bolsa Família, que passou a ter seus resultados reconhecidos na redução da pobreza e desigualdade (Fraundorfer, 2013, p.101). Esse estudo gerou as bases para a criação do Programa Brasil-África de Cooperação em Desenvolvimento Social em 2008, objetivando familiarizar alguns países africanos com os mecanismos do Bolsa Família. Essa iniciativa de compartilhamento de experiências com auxílio de colaboradores internacionais passou a ser estendida a outras áreas e a outros Estados do Sul global, tornando-se cada vez mais uma estratégia institucionalizada do governo brasileiro.

Na esteira da crescente influência internacional do IPC-IG, o Ministério das Relações Exteriores criou em 2006 a Coordenação Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFOME), para tratar das “ações de prestação de cooperação humanitária internacional do Governo brasileiro, tanto na vertente emergencial quanto estrutural, e dos temas da segurança e soberania alimentar e nutricional, desenvolvimento rural sustentável, gestão integrada de riscos e desastres socioambientais e diálogo com a sociedade civil, no âmbito internacional” (MRE, 2018). A estruturação desse órgão foi impulsionada pelo bombardeamento do sul do Líbano por Israel em julho de 2006, que obrigou o Itamaraty a uma retirada de emergência de brasileiros originários do Líbano que estavam no país no momento dos ataques (Diplomata 1). A partir desse momento, diplomatas brasileiros perceberam que o governo precisaria dispor de estrutura e orçamento para ajuda humanitária e iniciaram-se os repasses para o PMA.

A CGFOME na verdade reproduzia, era um espelho externo do Programa Fome Zero [...]. [Havia] uma estratégia de dupla atração, o emergencial e o estruturante, que a ONU incorpora. Até o Ban Ki-Moon, ex-secretário geral da ONU, diz: não, na verdade são três, tudo isso baseado em direitos, que é o que nós fazíamos também. [...] Salvamos milhões de pessoas da fome, milhões. E outras, porque não eram só alimentos, também medicamentos, colchões para a Argentina quando teve enchente, doamos de tudo, véu para mulheres na Somália. Porque não adianta ter assistência médica se ela não pode sair de casa. E elas estavam tão pobres que não podiam se cobrir, e tinham que se cobrir. A situação lá é indizível, eu visitei (Diplomata 1).

A CGFOME passou a receber, por meio das embaixadas brasileiras, demandas de governos africanos, latino-americanos e asiáticos interessados em conhecer a experiência brasileira em segurança alimentar, atraídos pela visibilidade do Fome Zero (Funcionário 1). Solicitações para compartilhamento de experiências chegavam também de organizações internacionais como FAO, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (Lorenzo, 2014, p. 399).

Quando o pessoal chegava aqui, tinha o PAA, tinha o Bolsa Família, mas muitos diziam que queriam conhecer o PNAE, porque eles tinham programas, é o PMA que banca, e eles queriam ver como trabalhar com as crianças, e aí começaram a frequentar o FNDE. [...] Na maioria desses países o PMA funcionava. [...] Isso era o concreto, já havia cantinas escolares nesses países, e no Brasil como é? Aí eles viam a diferença do Brasil com relação a eles. E quando eles chegaram a gente já tinha avançado bastante, porque até 2005 ninguém chegava aqui procurando conhecer a alimentação escolar” (Funcionário 1).

Desde 2007, quando gestores do FNDE visitaram a FAO em Roma e tiveram contato com o PMA, este passou a disseminar as práticas do programa brasileiro por meio de alguns de seus escritórios locais (Funcionário 1).

É interessante notar que, ao mesmo tempo em que o Ministério de Desenvolvimento Social decidiu diminuir seu engajamento na cooperação com a África, funcionários do FNDE, autarquia do Ministério da Educação responsável pelo gerenciamento do PNAE, aumentaram a participação brasileira em fóruns regionais e internacionais sobre alimentação escolar, divulgando a experiência do Brasil no tema. Por um lado, a equipe do Bolsa Família percebeu que diversas organizações internacionais já estavam engajadas em projetos de transferência de renda em países africanos, que eram entendidos, em contextos diferentes do brasileiro, apesar dos impactos positivos, como caros, complexos e dominados pelas agendas dos doadores (Devereux; White *apud* Leite; Pomeroy; Suyama, 2015, p.1455). Por outro lado, com as crises alimentares dos anos 2000, a segurança

alimentar retornou ao centro das preocupações internacionais e agricultura reemergiu como prioridade para o desenvolvimento africano (Milhorange, 2013, p. 6). Assim, mesmo considerando a importância e a abrangência do Programa Bolsa Família, a cooperação do Brasil com a África seguiu o caminho mais específico do acesso à alimentação.

Dentre os encontros internacionais dos quais participava o FNDE, está a Rede Latino-americana de Alimentação Escolar, criada em 2004 por iniciativa chilena. A conferência anual do PNAE, que reunia ministérios brasileiros vinculados com o tema, ganhou caráter internacional em 2007 ao ser organizada pelo FNDE em conjunto com a reunião da Rede Latino-americana em Recife. Este evento é considerado pelos gestores um marco na relação com a FAO e com o PMA, pois depois dele novos acordos de financiamento foram estabelecidos entre essas instituições e o governo brasileiro (Funcionário 1). Na mesma linha, o Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural, com organização interministerial em Brasília em 2010, reuniu mais de 40 países africanos, além da FAO e PMA, e estabeleceu a agricultura como prioridade para a cooperação.

O PNAE é considerado inovador e exitoso por ser gerido diretamente pelo poder público como um programa de Estado não-emergencial, com recursos próprios; por ser universal, atendendo todos os alunos da rede pública em uma escala significativa que abrange aproximadamente 43 milhões de estudantes; por envolver o trabalho de nutricionistas que se adaptam às demandas dos diferentes grupos de alunos; 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 (Funcionário 2). “Na época [final dos anos 2000] já se disseminava a ideia de que o programa brasileiro era um pouco diferente dos outros”, principalmente por manter como eixo central as recomendações nutricionais e não somente a oferta de alimentos, uma prática pouco comum nos programas de combate à fome na América Latina (Funcionário 1). Essa abordagem interdisciplinar, que relaciona legalmente a alimentação à educação, à saúde, à nutrição, à proteção social e à agricultura, confere um caráter sistêmico ao programa brasileiro que

oferece diferentes e variadas ideias e possibilidades de atuação a outros países (Funcionário 3). Mas foram o reconhecimento das pesquisas do IPEA, com o IPC-IG, a militância do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, por meio da CGFOME e os contatos do Ministério da Educação, por meio do FNDE, com FAO e PMA, que contribuíram decisivamente para que as experiências brasileiras tivessem maior visibilidade internacional do que as de outros países latino-americanos que também tinham longo trabalho na área da alimentação escolar, como Chile, México e alguns municípios colombianos. A próxima seção abordará mais diretamente os contornos e ideais do futuro Centro de Excelência contra a Fome, gestados no âmbito do FNDE.

PRÁTICAS BRASILEIRAS, SELO ONU: UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE VIA PMA EM 2011

O presidente do FNDE à época relata que recebia telegramas da CGFOME informando sobre as viagens internacionais do presidente Lula e do ministro Celso Amorim:

‘O presidente da República visitou o Zimbábue e durante a visita discutiram isso, isso e aquilo e durante a visita o presidente se comprometeu a ajudar o Zimbábue na criação de um programa nacional de alimentação escolar’. No final do telegrama dizia: ‘Tome suas providências e nos mantenha informados’. E eu dizia: que providências? Eu pensei: o FNDE é uma autarquia federal, cheia de amarras burocráticas, não tem como dar apoio, mas eu não vou perder uma oportunidade dessas, sempre gostei disso e agora que vem vou dizer que por conta da burocracia não vou fazer? Vou fazer sim. [...] Eu sempre achei que eu tinha que ter algum trabalho de ajuda aos países africanos. Eu ficava pensando porque todo mundo falava de outros países e praticamente ninguém estudava história, cultura africana, ninguém falava do que acontecia na África (Funcionário 4).

Aqui, como nas demais passagens da criação do Centro, percebe-se a agência decisiva dos empreendedores ideacionais.

Assim, a partir de meados dos anos 2000, o FNDE passou a receber inúmeras visitas internacionais, por vezes até quatro delegações por mês, de modo que os funcionários sentiram aos poucos não mais conseguir coordenar o PNAE brasileiro e compartilhar a experiência simultaneamente (Funcionário 1). “Quando a gente começa a levantar a bandeira da alimentação escolar internacionalmente, começa a ter um interesse imenso pela alimentação escolar. E estava interferindo no FNDE” (Diplomata 1). Ademais, por solicitação de Estados interessados, por vezes enviavam-se técnicos para fazer diagnósticos *in loco*. No entanto, como o FNDE não dispunha de assessoria internacional tampouco de recursos destinados especialmente para esses trabalhos, as viagens encontravam limites burocráticos e orçamentários dentro do Ministério da Educação, o que foi tornando cada vez mais difícil o atendimento às demandas internacionais (Funcionário 4). O Ministério tradicionalmente conduzia projetos de cooperação bilateral sobre temas de educação *stricto sensu*, não tendo como prioridade, à época, a cooperação sul-sul em segurança alimentar e nutricional (Funcionário 1). Iniciou-se, portanto, a busca por novos parceiros e por um novo formato institucional, de modo que os projetos de cooperação internacional pudessem ter seguimento. A ausência de marco legal que regule a cooperação prestada pelo Brasil e seus órgãos públicos é uma variável importante nessa decisão.

A primeira opção pensada foi uma parceria com a FAO. Em 2006, o FNDE assinou um Memorando de Entendimento com a FAO, pelo qual o Brasil se comprometia a repassar recursos para compartilhar a experiência brasileira em alimentação escolar com países africanos de língua portuguesa. No entanto, esse acordo não provocou os efeitos esperados no incentivo aos projetos com os quais o FNDE havia se comprometido (Funcionário 4). Tratava-se de um momento de grande instabilidade na FAO devido às iniciativas de reforma em curso. Em 2009, com importante engajamento brasileiro, o Comitê de Segurança Alimentar aprovou um novo formato mais permeável às discussões com a sociedade civil e com especialistas, que buscava incentivar a tomada de decisão com base em

critérios científicos, de transparência e participação (Barros; Pereira, 2014). Em 2011, o ex-ministro brasileiro José Graziano foi eleito diretor-geral da FAO, simbolizando o novo momento da organização e a militância do Brasil nesse processo. Como a FAO estava “olhando muito para dentro” ao final dos anos 2000, o Brasil encontrou uma situação mais favorável para as oportunidades de cooperação junto ao PMA (Diplomata 2).

Depois de um contato do presidente do FNDE com o PMA em uma conferência da Rede Latino-americana de Alimentação escolar no México, ele iniciou reuniões com o órgão que culminaram com a assinatura de um acordo de transferência fiduciária, pelo qual o FNDE repassava recursos ao PMA, via CEGEFOME, para desenvolver projetos de apoio à alimentação escolar nos países interessados.

Era um determinado país, com início, meio e fim, gente ia fazer diagnóstico da situação e ajuda-los a criar, teve país em que a gente ajudou a fazer cozinhas ecológicas. Era tudo acertado com o país, eram projetos-piloto, uma ou duas escolas, era uma coisinha assim bem simples, mas era o começo de uma cooperação. Mas ao mesmo tempo, quando a relação estava esquentando a gente acabava, era cortado porque acabava o dinheiro, o projeto e tinha que voltar. E eu pensei, não é por aí. Aí começamos a pensar no que fazer para que os países tivessem um apoio contínuo e a coisa não terminasse dentro de um projeto, que o apoio fosse continuado e dentro do que o país realmente quisesse fazer, escutando mais os seus problemas e que fosse criado algo customizado para cada país. Então cada país vai decidir o que ele quer, como ele quer e tudo mais. E que crie políticas também, para que esses projetos tivessem continuidade. Como fazer isso? O que fazer? Então veio a ideia de criar um lugar, um centro que pudesse dar esse apoio a esses países (Funcionário 4).

O objetivo imaginado pela equipe do FNDE era uma instituição que recebesse orçamento do governo brasileiro para difusão de suas boas práticas, mas que tivesse capilaridade suficiente junto aos países que mais demandavam o Brasil no tema da alimentação escolar, por isso o vínculo

com a ONU. A proposta inicial era instalar o órgão em Moçambique, contando com especialistas de diversos Estados, devido aos projetos de sucesso já em andamento nesse país. Mas dificuldades administrativas junto ao governo local levaram o PMA a sugerir a instalação do centro no Brasil, já que era este o lugar de desenvolvimento das políticas que geravam interesse – “eles queriam conhecer os programas do Brasil, vir ao Brasil” (Funcionário 4).

O Centro não se compara a um escritório do PMA pois tem o objetivo mais restrito de compartilhar as experiências brasileiras, mas também não está na esfera de subordinação da administração pública brasileira, já que faz parte do sistema onusiano. Esse formato *sui generis* oferece à instituição uma significativa capacidade de articulação entre setores domésticos e internacionais e a possibilidade de uma atuação maleável segundo suas metas centrais e as realidades encontradas nos países parceiros. Ele foi concebido pela equipe do FNDE que já gerenciava os projetos com o PMA em parceria com funcionários da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Inicialmente, a CGFOME foi cogitada para ser o elo entre os recursos financeiros do FNDE e o PMA. No entanto, no âmbito do Itamaraty ganhava força a ideia de que a cooperação técnica oferecida pelo Brasil deveria ser monitorada pela ABC, que até então quase só recebia ajuda internacional (Diplomata 1). De fato, a relevância dos programas sociais brasileiros nos anos 2000 fortificou a ABC para liderar a negociação de instrumentos e executar atividades baseadas nos princípios da cooperação sul-sul (Magalhães; Buani, 2017, p.455). O suporte da direção da ABC nesse momento, bem como da missão brasileira junto à FAO e organismos conexos, são apontados como determinantes para o surgimento da nova instituição (Funcionário 4). Além das histórias pessoais e crenças desses diplomatas, que concorrem para esse apoio, a perspectiva de um relacionamento fortalecido com o PMA e de novos recursos multilaterais para o Brasil parece ter feito parte dessa escolha. Atualmente, o Centro conta com aproximadamente 25 funcionários, majoritariamente brasileiros, responsáveis pela coordenação, execução e divulgação de projetos na área de alimentação e nutrição escolar com 28 países. Quase todos os fundadores são originários dos quadros do FNDE. Grande parte

do financiamento é aportada pelo FNDE, com repasses feitos pela ABC ao PMA, complementado com fontes orçamentárias alternativas, como a Fundação Bill e Melinda Gates e o Departamento para Desenvolvimento Internacional do Reino Unido.

A criação do PMA foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 1961, inicialmente em caráter experimental por três anos, oficialmente para tratar de emergências alimentares, sem dotação orçamentária, dependente das contribuições voluntárias dos membros da ONU e vinculado à FAO. Um dos objetivos não expressos seria o escoamento da produção excedente dos Estados Unidos (Diplomata 2). Embora crises de fome demandem de fato ações urgentes, a doação de alimentos comporta o risco de desestimular a produção local. Nas décadas subsequentes, essa crítica, aliada ao crescimento do PMA, levou a rediscussões periódicas sobre seus focos e métodos, de modo que o apoio ao desenvolvimento nacional por meio da produção agrícola entrou paulatinamente em pauta (Santana, 2015, p. 49). A reaproximação do Brasil com o PMA em 2007 está relacionada com a defesa brasileira do mandato do órgão para além da atuação emergencial (Fernandes, 2013, p.124), de maneira a estimular a estruturação das economias nacionais e prevenir mais do que remediar as urgências.

Nesse contexto, foi lançado em 2012, pelo governo brasileiro, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a África, com orçamento dividido entre FAO (para suporte à agricultura) e PMA (para compras, inclusive de alimentação escolar, oriundas da agricultura local) (Diplomata 1). Essa é uma das iniciativas de atuação conjunta entre a CGFOME, antes de sua desativação em 2016, e o Centro de Excelência após sua criação em 2011. Sobre as origens do PAA África, um funcionário brasileiro relata:

Quem aqui [no Brasil] já visitou um campo de refugiados? É raro, e é uma realidade muito dura. [...] A gente conseguiu levar uma [reunião da FAO], pelo menos, pra Nairóbi, e aí fomos visitar um campo de refugiados, o de Kakuma, um muito grande, tem mais de 150 mil pessoas. [...] você falava com as famílias, a maioria tinha vindo da Somália, tinham viajado um mês a pé e deixaram as pessoas que foram morrendo pelo caminho. Crianças,

idosos que não podiam caminhar, ou pelas condições nutricionais, é absolutamente impressionante. E o que é pior: a situação dos camponeses quenianos. As casinhas [no campo de refugiados] são choupanas com latas de óleo do PMA, com o calor que você pode imaginar. Tinha um hospital, de pequeno porte, e dois centrinhos de saúde, porque o campo é muito grande. Para passar de um lado ao outro de carro, a gente via o que parecia umas bolas de palha, eu perguntei: o que é aquilo? 'São as casas dos camponeses quenianos'. Então é questão de tempo para ter um conflito, porque quem está dentro [do campo] são estrangeiros, nas terras deles [quenianos], tem água garantida, tem comida, a ração do PMA, mas tem, e tem assistência médica, e escola. E quem está fora, dono daquela terra, não tem. Dito e feito, os conflitos vieram, e aí a gente começou a tentar trabalhar com eles o PAA. Para comprar a produção que estava em volta para dentro do campo, transformar o problema em solução. E dava para fazer isso (Diplomata 1).

O processo de construção institucional do Centro de Excelência contra a Fome, que se estendeu por quase uma década, reflete o desenvolvimento de uma diplomacia sul-sul idealizada e executada por diplomatas e não-diplomatas. Nesse caso, foi a combinação do conhecimento especializado de profissionais da saúde pública, da visão política de lideranças vinculadas ao governo eleito em 2003 e de diplomatas interessados em levar ao mundo novas mensagens sobre a realidade brasileira que possibilitou um arranjo administrativo ousado e inovador no âmbito da política externa brasileira. Os técnicos nacionais ofereceram conteúdos diferenciados com potencial de interessar outros países, os diplomatas mostraram que o reconhecimento no exterior pode fortalecer as políticas internas e reforçar os regimes internacionais, e as lideranças possibilitaram ultrapassar limites burocráticos apontando caminhos de ação baseados em ideias. Esse exemplo parece indicar um potencial de sucesso para ações internacionais descentralizadas, multi-setoriais e baseadas em expertise prévia.

CONCLUSÃO

A trajetória do Centro de Excelência contra a Fome confirma o potencial de centralidade de empreendedores ideacionais em meio a reformas ou incertezas em regimes internacionais ou nas burocracias. Nesse caso, alguns indivíduos tiveram papel criativo e decisivo em meio à falta de regulação para seguimento de projetos de cooperação no Brasil e aos questionamentos internacionais sobre os formatos da assistência alimentar. Essa atuação foi embasada em décadas de experiência de atores sociais e agentes públicos na construção das políticas públicas brasileiras relacionadas à segurança alimentar e nutricional. Foge aos objetivos desta pesquisa avaliar os impactos do trabalho do Centro no combate à fome nos países parceiros⁵. Também não são incluídos aqui dados sobre possíveis mudanças nas relações econômicas ou comerciais entre o Brasil e esses países a partir dessa atuação. São pertinentes observações de que a cooperação prestada pelo Brasil pode não ser tão desinteressada quanto os discursos oficiais fazem crer, e que ela implica em objetivos de poder e comércio. Muitos operadores inclusive admitem expressamente que o reforço do prestígio internacional pode trazer ganhos diretos e indiretos para o Brasil, o que não modifica os eventuais benefícios da cooperação oferecida a países parceiros (Inoue; Coelho 2018, p. 15). O que se demonstra aqui é, em primeiro lugar, que não apenas interesses motivaram essa iniciativa na política externa brasileira, mas também princípios e paixões de mulheres e homens que acreditam no desenvolvimento e na inclusão social. Em segundo lugar, que esse projeto não é vazio ou decorativo; ao contrário, é baseado na história da luta por direitos no Brasil, e, assim, traz conteúdos e exemplos que sensibilizam povos que enfrentam dificuldades similares.

A experiência do Centro revela também um caso de sucesso de horizontalização da política externa, passando por um processo interministerial até chegar no formato de gerenciamento centralizado com quadros exclusivos e vinculado à ONU. O Itamaraty atuou como instrumentalizador da cooperação sul-sul, mas os fomentadores e executores foram agentes setoriais especialistas em alimentação escolar. São eles os

⁵ Para trabalhos que começam a fazer esse balanço, veja Magalhães e Buani (2017) e Articulação Sul (2017).

responsáveis pela formação das bases legais e políticas para programas nacionais autônomos que tiraram o Brasil do mapa da fome em 2014 e despertaram a atenção internacional. Em todo caso, o apoio diplomático foi condição necessária para o projeto tendo em vista as limitações administrativas – explícitas ou construídas – para atuação internacional dos demais ministérios. Ele inseriu-se em um contexto de mudança almejada de posição do Brasil na hierarquia internacional e proporcionou um novo relacionamento com o PMA que tem levado a organização a incluir em seus princípios a concepção brasileira de prevenção de catástrofes alimentares e a fomentar novas instituições como o Centro em países emergentes. Futuras pesquisas podem avaliar a receptividade dessas ações por parte dos doadores tradicionais e dos parceiros regionais e a relação custo-benefício para todos os envolvidos dos novos arranjos de cooperação sul-sul e dos acordos de colaboração com a ONU.

ENTREVISTAS

Entrevista com funcionário 1 do Centro de Excelência contra a Fome, Brasília, 5 abril 2017, 1h47min.

Entrevista com funcionário 2 do Centro de Excelência contra a Fome, Brasília, 2 maio 2017, 1h12min.

Entrevista com funcionário 3 do Centro de Excelência contra a Fome, Brasília, 6 abril 2017, 48min.

Entrevista com funcionário 4 do Centro de Excelência contra a Fome, Brasília, 5 abril 2017, 44min.

Entrevista com diplomata 1, Brasília, 2 maio 2017, 1h37min.

Entrevista com diplomata 2, Brasília, 6 abril 2017, 55min.

REFERÊNCIAS

- ADLER, Emanuel. Constructivism and international relations. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (ed.). *Handbook of International Relations*. London: SAGE, 2002. p. 95-118.
- ALBUQUERQUE, Felipe. *Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- ARTICULAÇÃO SUL. *Centre of Excellence against Hunger: Impact Evaluation Report (2011-2016)*. São Paulo, 2017.
- BARROS, Anna Flávia; PEREIRA, Flávia. A FAO e o Brasil: políticas articuladas visando o direito humano à alimentação adequada. In: OMO, Florisbal del; GUIMARÃES, Antonio Marcio; CARDIN, Valéria (ed.). *Sociedade global e seus impactos sobre o estudo e a efetividade do Direito na contemporaneidade*. Florianópolis: FUNJAB, 2014. p. 107-136.
- BÉLAND, Daniel. Ideas, institutions, and policy change. *Journal of European Public Policy*, v. 16, n. 5, p. 701-718, 2009.
- BIRN, Anne-Emanuelle; MUNTANER, Carles; AFZAL, Zabia. South-South cooperation in health: bringing in theory, politics, history, and social justice. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 33, sup. 2, e00194616, p. S37-S52, 2017.
- BRASIL. *Lei 11346*, 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, 15 set. 2006.
- BURGES, Sean. Brazil's international development co-operation: old and new motivations. *Development Policy Review*, v. 32, n. 3, p. 355-374, 2014.
- BYMAN, Daniel; POLLACK, Kenneth. Let us now praise great men: bringing the statesman back in. *International Security*, v. 25, n. 4, p. 107-146, 2001.
- CABRAL, Lídia. Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: caracterização, tendências e desafios. *Textos Cindes*, v. 26, p. 1-39, 2011.
- CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (ed.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013. p. 15-24.
- CENTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PARA O CRESCIMENTO INCLUSIVO. *One Pager*, 2018.
- CHMIELEWSKA, Danuta; SOUZA, Darana. The food security policy contexto in Brazil. *IPC-IG Country Study*, v. 22, p. 1-37, 2011.

- CUNHA, Bianca. A projeção internacional da Estratégia Fome Zero. In: ARANHA, Adriana (ed.). *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. v. 3. p. 80-89.
- FERNANDES, Arnaldo. *A ação diplomática brasileira no Programa Mundial de Alimentos (PMA)*. 2013. Dissertação (Mestrado) - Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2013.
- FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International norm dynamics and political change. *International Organization*, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *Rome Declaration on World Food Security*, 1996.
- FRAUNDORFER, Markus. *Brazil's emerging role in global governance: health, food, security and bioenergy*. London: Palgrave Macmillan, 2015.
- FRAUNDORFER, Markus. Fome Zero para o mundo: a difusão global brasileira do Programa Fome Zero. *Astral - Revista Brasileira de Estratégias e Relações Internacionais*, v. 2, n. 4, p. 97-122, 2013.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DO BRASIL - FNDE. *Sobre o PNAE*, 2018.
- GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press, 2005.
- HERMANN, Margaret; HERMANN, Charles. Who makes foreign policy decisions and how: an empirical inquiry. *International Studies Quarterly*, v. 33, n. 4, p. 361-377, 1989.
- HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina; PINHEIRO, Letícia. A política externa brasileira em tempo de novos horizontes e desafios. *Análise de Conjuntura OPISA*, v. 12, p. 1-19, 2010.
- HUDSON, Valerie. Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground of international relations. *Foreign Policy Analysis*, v. 1, p. 1-30, 2005.
- INOUE, Cristina; COELHO, Natália. When Hunger meets Diplomacy: Food Security in Brazilian Foreign Policy. *Meridiano 47 – Journal of Global Studies*, v. 19, e19011, 2018.
- JERVIS, Robert. *How statesmen think: the psychology of international politics*. Princeton: Princeton University Press, 2017.
- KLOTZ, Audie ; LYNCH, Cecelia. Le constructivisme dans la théorie des relations internationales. *Critique Internationale*, v. 2, p. 51-62, 1999.
- LEITE, Iara. Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos. *Observatório Político Sul-Americano (IESP/UERJ)*, v. 7, n. 3, p. 1-40, 2012.

- LEITE, Iara; POMEROY, Melissa; SUYAMA, Bianca. Brazilian south-south development cooperation: the case of the Ministry of Social Development in Africa. *Journal of International Development*, v. 27, p. 1446-1461, 2015.
- LEITE, Iara; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura. Para além do tecnicismo: a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional e caminhos para sua efetividade e democratização. *Policy Brief - Articulação Sul, CEBRAP, IDS*, p. 1-6, 2013.
- MAGALHÃES, Bruno; BUANI, Christiane. Cooperação sul-sul para segurança alimentar: influências do Centro de Excelência do Programa Mundial de Alimentos nas relações Brasil-África. *Monções*, v. 6, n. 11, p. 437-475, 2017.
- MALUF, Renato. El CONSEA en la construcción del sistema y de la política nacionales de seguridad alimentaria y nutricional. In: GRAZIANO DA SILVA, José; GROSSI, Mauro del; FRANÇA, Caio de (ed.). *Programa Hambre Cero, la experiencia brasileña*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2012. p. 285-310.
- MALUF, Renato; SCHMITT, Claudia; GRISA, Catia. Estado de la situación del hambre y políticas de seguridad y soberanía alimentaria y de abastecimiento en los países miembros del MERCOSUR Ampliado. *Relatório Técnico CERESAN*, v. 4, p. 1-73, 2009.
- MALUF, Renato; ZIMMERMANN, Silvia. Políticas municipais de erradicação da fome e promoção da agricultura familiar no Brasil. *Relatório Técnico CERESAN*, n. 1, 2005.
- MARCONDES, Danilo; Emma Mawdsley. South-South in retreat? The transitions from Lula to Rousseff to Temer and Brazilian development cooperation. *International Affairs*, v. 93, n. 3, p. 681-699, 2017.
- MILANI, Carlos. *ABC 30 anos: história e desafios futuros*. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017.
- MILANI, Carlos. Política externa é política pública? *Insight Inteligência*, v. 18, p. 56-75, 2015.
- MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.
- MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria Regina. Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. *International Affairs*, v. 93, n. 3, p. 585-605, 2017.
- MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL - MRE. *Cooperação humanitária brasileira*, 2018.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO BRASIL. *Programa de Aquisição de Alimentos*, 2018.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa de Governo 2002: um Brasil para todos*. PT, 2002.

POMEROY, Melissa. Civil Society Participation in Brazilian Foreign Policy: an Analysis of its Democratic Quality. *Contexto Internacional*, v. 38, n. 2, p. 711-729, 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Unidade Especial para Cooperação Sul-Sul. *Towards A Consolidated Development Platform for the South*. New York, 2007.

QUADIR, Fahimul. Rising donors and the new narratives of ‘south-south’ cooperation: whats prospects for changing the landscape of development assistance programmes? *Third World Quarterly*, v. 34, n. 2, 2013, p. 321-338, 2013.

SANTANA, Jennifer. *A atuação dos doadores emergentes no âmbito da cooperação internacional: uma análise do caso brasileiro no PMA*. 2015. Monografia (Curso de Relações Internacionais) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.

SCHLEICHER, Rafael; Ana Flávia Platiau. What is the relation between Brazilian Foreign Policy and the implementation of bilateral technical cooperation projects in African Countries? Lessons from a South-South cooperation project implemented by the Brazilian National School of Public Administration – ENAP (2009-2012). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 60, n. 1, e0002, 2017.

TAKAGI, Maya. La implementación del Programa Hambre Cero en 2003. In: GRAZIANO DA SILVA, José; GROSSI, Mauro del; FRANÇA, Caio de (ed.). *Programa Hambre Cero, la experiencia brasileña*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2012. p. 59-92.

TOMAZINI, Carla; LEITE, Cristiane. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 13-30, 2016.

VELASCO JR, Paulo. A diplomacia do combate à fome e a contribuição brasileira para a segurança alimentar e nutricional no seio da ONU e da FAO. In: SCHMITZ, Guilherme; ROCHA, Rafael. (ed.). *Brasil e o Sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global*. Brasília: IPEA, 2017. p. 307-344.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.