MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i22.15863

A Cooperação Brasileira e os Programas de Alimentação Escolar em São Tomé e Príncipe e Moçambique: Desafios e Perspectivas para o Desenvolvimento Rural

Brazilian Cooperation and School Feeding Programs in São Tomé and Príncipe and Mozambique: Challenges and Prospects for Rural Development

La Cooperación Brasileña y Programas de Alimentación Escolar en Santo Tomé y Príncipe y Mozambique: Desafíos y Perspectivas para el Desarrollo Rural

Iris de Mel Trindade Dias
Membro Colaborador do Centro de Investigação em Ciência Política (CICP) da Universidade do Minho (UM), Portugal - e Pesquisadora Associada do Centro de Estudos Avançados da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE),Recife, Brasil.
Doutora em Ciência Política e Relações Internacionais pela UM em cotutela com a Universidade de Brasília (UnB).
E-mail: irisdemelt@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-9176-4636

Isabel Maria Estrada Carvalhais
Professora Associada da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho (UM), Portugal, Membro integrado do Centro de Investigação em Ciência Política da Universidade do Minho (CICP -UM). Doutora em Sociologia (Universidade de Warwick, Reino Unido).
Exerce atualmente o cargo de Deputada ao Parlamento Europeu.
E-mail: isabelestrada@eeg.uminho.pt
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-9288-7814

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

Resumo: A transição da assistência alimentar para a estruturação de programas nacionais de alimentação escolar autônomos tem sido objeto de discussões sobre sustentabilidade e desenvolvimento rural em todo o mundo. Nesse contexto, projetos de cooperação Sul-Sul, triangular e em rede destacam-se na tentativa de indução da formação de políticas e estruturas institucionais destinadas à garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada. Insere-se nessa agenda a construção de mercados institucionais para a compra de alimentos da agricultura familiar e iniciativas com esse objetivo têm sido fomentadas em diversos países africanos, dentre eles, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Este trabalho aborda o desenvolvimento de programas de alimentação escolar em Moçambique e São Tomé e Príncipe com foco na cooperação brasileira para o desenvolvimento da agenda dos mercados institucionais. Para tanto, foi realizado *process tracing* de projetos de cooperação executados com o apoio do Brasil, Programa Mundial de Alimentos e Organização para Alimentação e Agricultura analisados a partir da perspectiva da transferência de políticas. Assim, foram identificados avanços reconhecidos como marcas da cooperação, bem como desafios para a estruturação de mercados institucionais como uma política social.

Palavras-chave: alimentação escolar, cooperação brasileira em Moçambique e São Tomé e Príncipe, transferência de políticas.

Abstract: The transition from food assistance to the structuring of national autonomous school feeding programs has been the subject of discussions on sustainability and rural development around the world. In this context, South-South, triangular and network cooperation projects stand out in the attempt to induce the formation of policies and institutional structures aimed at guaranteeing the Human Right to Adequate Food. The construction of institutional markets for the purchase of food from family farming is part of this agenda, and initiatives with this objective have been promoted in several African countries, including Mozambique and São Tomé and Príncipe. This work addresses the development of school feeding programs in Mozambique and São Tomé and Príncipe with a focus on Brazilian cooperation for the development of the institutional markets' agenda. To this end, a process tracing of cooperation projects analyzed from the perspective of policy transfer was carried out, namely the ones supported by Brazil, the World Food Program and the Food and Agriculture Organization. Thus, advances recognized as marks of cooperation were identified, as well as challenges for the structuring of institutional markets as a social policy.

Key-words: school feeding, Brazilian cooperation in Mozambique and São Tomé and Príncipe, policy transfer.

Resumen: La transición de la asistencia alimentaria a la estructuración de programas nacionales autónomos de alimentación escolar ha sido objeto de discusiones sobre sostenibilidad y desarrollo rural en todo el mun-

do. En este contexto, se destacan los proyectos de cooperación Sur-Sur, triangular y en red, que intentan inducir la formación de políticas e instituciones orientadas a garantizar el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada. La construcción de mercados institucionales para la compra de alimentos de la agricultura familiar es parte de esta agenda, y se han impulsado iniciativas con este objetivo en varios países africanos, incluidos Mozambique y Santo Tomé y Príncipe. Este trabajo aborda el desarrollo de programas de alimentación escolar en Mozambique y Santo Tomé y Príncipe con foco en la cooperación brasileña para el desarrollo de la agenda de mercados institucionales. Para ello, se realizó un seguimiento del proceso de los proyectos de cooperación realizados con el apoyo de Brasil, el Programa Mundial de Alimentos y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, analizados desde la perspectiva de la transferencia de políticas. Así, se identificaron avances reconocidos como marcas de cooperación, así como desafíos para la estructuración de mercados institucionales como política social.

Palabras clave: alimentación escolar, cooperación brasileña en Mozambique y Santo Tomé y Príncipe, transferencia de políticas

Recebido em
14/04/2022

Aceito em
06/12/2022

INTRODUÇÃO

No contexto da transição da assistência alimentar emergencial para a estruturação de programas de alimentação escolar geridos nacionalmente, este trabalho tem como proposta abordar, a partir do enquadramento da transferência de políticas, as marcas da cooperação brasileira na construção dos programas de alimentação escolar de Moçambique e de São Tomé e Príncipe, com foco na tentativa de incorporação dos princípios da intersetorialidade e da participação social, elementos considerados relevantes na experiência brasileira No que concerne aos desafios, o trabalho também busca identificar o que restringe a aplicação desses princípios nesses programas nacionais. Para tanto, foi realizado *process tracing* de projetos de cooperação, nomeadamente executados com o apoio do Brasil, do Programa Mundial de Alimentos (PMA) e Organização para Alimentação e Agricultura (FAO).

Após o enquadramento da agenda dos programas de alimentação escolar de base local na agenda internacional e na agenda da cooperação brasileira, os casos de Moçambique e de São Tomé e Príncipe serão analisados à luz do enquadramento da transferência de políticas. A análise apresentada tem como base relatórios e entrevistas, os quais, em conjunto, compuseram o quadro do desenvolvimento da cooperação embasado não apenas nas informações e percepções de agentes da cooperação brasileira, mas também nas ações e percepções de consultores de agências internacionais, de técnicos dos países beneficiários, bem como de representantes da sociedade civil e de pesquisadores acerca de emulação da experiência brasileira por meio de projetos de cooperação.

Além das entrevistas realizadas, nomeadamente entre 2015 e 2017 e mais algumas em 2021, foi realizada análise documental, abrangendo relatórios de projetos de cooperação e os documentos informativos. Assim, a principal colaboração deste trabalho se dá no campo empírico ao identificar contribuições da cooperação para a formação desses programas, assim como os principais gargalos que desafiam o desenvolvimento rural intencionado por essas políticas sociais.

1. BREVES CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Dentre os membros da Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP), Moçambique e São Tomé e Príncipe destacam-se por terem, efetivamente, executado diversos

CC BY NC SA

projetos direcionados à alimentação escolar e à agricultura familiar, coordenando os dois temas, ou não. Essa constatação, deve-se ao fato de o presente trabalho originar-se de uma pesquisa mais ampla, que abarcava os demais membros da CPLP e outros aspectos da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), em um estudo de caso regional.

Pese embora abarcando projetos de temáticas congéneres, a natureza específica da cooperação desenvolvida nos países analisados apresenta características bastante diferenciadas, tais como objetivos específicos dos seus projetos, dimensão, tempo de duração, parceiros e formas de interação entre os projetos ou ações direcionadas à construção dos programas de alimentação escolar ou ainda com projetos ou ações de fortalecimento da agricultura familiar. Por conseguinte, apesar do enquadramento comum da transferência de políticas emergir como orientador da nossa análise empírica, e não obstante o trabalho aponte semelhanças e diferenças entre os processos cooperativos de São Tomé e Príncipe e Moçambique, o *process--trancing* realizado não está vinculado ao método comparativo.

Para a composição do estudo de caso regional da pesquisa que deu origem a este trabalho, a análise documental foi acompanhada por 58 entrevistas realizadas entre setembro de 2015 e Julho de 2017 e, para atualização das informações, foram realizadas mais duas entrevistas em 2021. Foram realizadas entrevistas com diversos atores envolvidos em iniciativas da cooperação, como diplomatas, consultores, professores, pesquisadores, servidores públicos brasileiros e dos países parceiros, bem como representantes da sociedade civil. Do total das entrevistas, 22 abordaram o tema da SAN de forma abrangente e com abordagem a um ou a mais de um país da CPLP, este grupo abrange professores, consultores, agentes da sociedade civil, diplomatas e outros servidores públicos brasileiros do Ministério do Desenvolvimento Social e do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação. Ademais, do total de entrevistas, 11 foram referentes exclusivamente ao caso de Moçambique e 7 ao de São Tomé e Príncipe, abrangendo consultores internacionais[1], servidores públicos e agentes da sociedade civil dos países envolvidos na cooperação.

A entrevista semiestruturada foi a técnica escolhida, pois permite a utilização de um roteiro pré-estabelecido, porém flexível o suficiente para permitir a introdução de questões que, devidamente registradas, podem trazer *insights* extras para a análise. Os roteiros de entrevista foram elaborados a partir de uma análise documental prévia sobre as atividades em que os atores estiveram envolvidos, para que pudessem esclarecer questões e lacunas identificadas em

1 A nacionalidade dos consultores variou nomeadamente entre brasileira e dos países beneficiários dos projetos, mas houve, dentre os entrevistados, dois casos de consultores ou ex-consultores de nacionalidades diversas.

CC BY NC SA

documentos como declarações governamentais e relatórios de projetos e atividades. Em alguns casos, os entrevistados forneceram ou indicaram documentos para análise após as entrevistas.

Entre os entrevistados de relevância para esse trabalho estão, especificamente, consultores e ex-consultores, em sua maioria brasileiros, que participaram dos projetos analisados, além de alguns consultores de nacionalidade local e funcionários técnicos de países parceiros. Alguns informantes optaram por sua não identificação. Portanto, ao longo do trabalho não serão feitas menções específicas aos entrevistados, com diferenciação por instituição ou categoria de atores.

2. PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COM COMPRAS LOCAIS NA AGENDA DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A pobreza no mundo permanece predominantemente rural: quatro em cada cinco pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza internacional residem em áreas rurais. Com aproximadamente 54% da população mundial, as áreas rurais concentram 79% da totalidade das pessoas pobres (BANCO MUNDIAL, 2020; BANCO MUNDIAL, 2018). Nesse cenário de barreiras estruturais persistentes, a redução da pobreza rural é um fator-chave para o avanço dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Portanto, questões como o acesso de pequenos produtores e agricultores familiares a mercados locais, o aumento da produtividade, o fomento de circuitos curtos de produção e consumo e de políticas sociais de geração de renda e de acesso a serviços essenciais ligam o desenvolvimento rural aos programas de alimentação escolar de base local.

Apesar do enfoque emergencial do PMA (enquanto agência humanitária que visa atender populações mais expostas à situação de fome ou à insegurança alimentar em razão de conflitos, desastres naturais ou crises prolongadas), este tem atuado também no fortalecimento de capacidades nacionais a longo prazo. Assim, na década de 2000, o PMA passou a trabalhar em parcerias de cooperação triangular, incluindo na modalidade Sul-Sul, para o desenvolvimento de programas de alimentação escolar de base local (*home-grown school feeding*). Devido à complexidade da temática, que envolve o sistema produtivo local, a FAO, o Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (FIDA), entre outros parceiros, também estão envolvidos em diversas ações para a estruturação desse tipo de política.

Marco para os programas de alimentação escolar de base local na África - continente que tem sido um dos principais terrenos de cooperação internacional nessa área – é o reconhecimento pela Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) dessa modalidade como uma iniciativa que promove segurança alimentar e desenvolvimento rural. Do outro lado do Atlântico, em 2003, o governo brasileiro lançou o Programa Fome Zero, o qual engloba o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Entretanto, no contexto de construção de políticas sociais, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi reformado em 2009 no sentido de requerer pelo menos 30% de compras da agricultura familiar. Já numa escala global, e no que concerne às Nações Unidas, os programas de alimentação escolar de base local aparecem nas recomendações para o alcance tanto dos Objetivos Desenvolvimento do Milênio (OMD) como dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) (PMA; FAO, 2018).

No ensejo de reformas internas, o Brasil despontou como um atrativo parceiro para a cooperação Sul-Sul, triangular e bilateral. Por ser o desenvolvimento de programas de alimentação escolar com compras da agricultura familiar um objetivo alinhado à cooperação estruturante brasileira, o PMA e o Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE), por meio da extinta Coordenadoria-Geral de Combate à Fome (CGFome), estabeleceram o Fundo Fiduciário Brasileiro, com o objetivo de desenvolver capacidades nos países demandantes selecionados. Em uma primeira fase, nove países foram selecionados para a realização de projetos[2]. Os projetos, em geral, abordavam os temas da elaboração de guias e manuais sobre higiene, revisão da estratégia e elaboração de diagnóstico da alimentação escolar, treinamentos e capacitações; desenvolvimento de marco legal; elaboração do plano de ação para institucionalizar a alimentação escolar; e elaboração de modelos de monitoramento e avaliação (BALABAN, 2017).

A partir dessas experiências de cooperação, entre 2008 e 2010, o Brasil recebeu visitas de delegações de países parceiros e de representantes de alto nível do PMA. Neste contexto, o país recebeu da ONU o título de “Campeão Mundial da Luta Contra a Fome”, em 2010. Por sua vez, o diálogo entre o MRE, via Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o PMA deu origem ao Centro de Excelência Contra a Fome, criado em 2011, escritório do PMA em Brasília voltado para a cooperação Sul-Sul, com foco na partilha de conhecimento sobre a alimentação escolar por meio de assistência técnica contínua para o desenvolvimento dos programas nacionais, envolvendo visitas de estudo, contratação de consultores, preparação de seminários, cursos e treinamentos. Seguindo

2 Bolívia, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Guiné-Bissau, Haiti, Nicarágua, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste

essa linha temporal, e como consequência do reconhecimento dos benefícios da formação de mercados institucionais, a União Africana declarou em sua 26ª Cimeira, em 2016, adotar como recomendação o modelo de alimentação escolar associado à produção local.

De acordo com os entrevistados do nosso estudo, as delegações africanas que visitavam o Brasil, demonstravam marcado interesse no PNAE, com especial atenção ao modo como se desenvolveu de forma intersetorial e com a participação da sociedade civil. No contexto das visitas institucionais, as delegações contactaram a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão de assessoria à Presidência da República que contava com a participação de representantes da sociedade civil, tendo sido ambos os órgãos essenciais para a construção do atual desenho do PNAE.

Atendendo à complexidade dos programas brasileiros e à falta de estrutura nos países parceiros, a alimentação escolar ganhou destaque em termos de projetos de cooperação, já que apresentava alguma facilidade de delimitação de público, além de contar com o apoio, em paralelo, de agências internacionais. Contudo, importa desde logo sublinhar aquilo que se configura como uma deficiência da cooperação brasileira: a avaliação dos impactos pontuais e duradouros dos seus projetos de cooperação, por falta de recursos financeiros e humanos e mesmo de metodologias com indicadores claros para avaliação da eficácia das suas ações. Ao ter em conta essas limitações, um enquadramento direcionado à análise qualitativa do processo da cooperação auxilia a captar os desenvolvimentos da agenda da alimentação escolar em cada contexto nacional.

3. O ENQUADRAMENTO ANALÍTICO DA TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A IDENTIFICAÇÃO DAS MARCAS DA PARTILHA DE EXPERIÊNCIAS: ANÁLISE DO POTENCIAL EXPLICATIVO

Com foco na cooperação técnica, a partilha da experiência brasileira, com ou sem a parceria de organismos internacionais ou países terceiros, é a principal alavanca da cooperação para o desenvolvimento. Assim sendo, a transferência/difusão de políticas desenvolvidas no Brasil e que ganharam reconhecimento internacional, principalmente no combate à fome, na

CC BY NC SA

saúde e em outras políticas de assistência - como a transferência de renda condicionada - passaram a integrar de forma mais explícita a agenda de relações do Brasil com outros países em desenvolvimento, especialmente na América Latina e na África.

Os estudos de transferência e difusão de políticas são, em grande medida, complementares (NEWMARK, 2002; MARSH E SHARMAN, 2009). De forma simplificada, a difusão de políticas se refere ao processo pelo qual as escolhas em termos de políticas de um país afetam as escolhas de outros países em relação a determinadas políticas (SIMMONS E ELKINS, 2004). A difusão geralmente refere-se a um termo mais geral, no qual as estruturas ou fatores ligados à modernização ou inovação influenciam a adoção de políticas (NEWMARK, 2002).

Ressalta Newmark (2002) que, muitas vezes, os mesmos agentes estão envolvidos em ambos os processos. As características internas e geográficas e o conteúdo da política são aspectos importantes nas duas literaturas, visto que os dois processos são análogos. Ademais, o diálogo político voltado para a troca de experiências seja para cópia, adaptação ou ajuste que caracteriza a transferência de políticas, ao se propagar, pode indicar um processo de difusão, pois acaba por influenciar indiretamente a adoção de certas políticas.

Assim, os dois processos não estão dissociados. Entretanto, a literatura sobre transferência dá bastante ênfase ao processo, trabalha com estudos de caso de maior recorte, em pequeno número, com recurso a métodos qualitativos, como o *process-tracing* (DE OLIVEIRA, 2021). Em contrapartida, os estudos sobre difusão são geralmente quantitativos com base em uma larga amostra de casos para determinar padrões de comportamento[3].

Apesar das diferenças, tanto a literatura de difusão, como a de transferência destacam quatro mecanismos principais: aprendizado, competição, coerção e mimética. Na literatura sobre transferência predomina o estudo do processo de aprendizado (DUNLOP, 2009). O aprendizado implica a decisão racional dos governantes de emular práticas e instituições estrangeiras como forma mais eficiente para resolver determinados problemas. O aprendizado pode conduzir a uma transferência parcial ou total e pode acontecer por via bilateral ou por redes transnacionais ou comunidades epistêmicas. Além do aprendizado, o mecanismo da mimética, também chamado de emulação ou socialização, relaciona-se com a transferência ao indicar a cópia de modelos estrangeiros em termos de fatores simbólicos e normativos sem grandes

3 Dado o caráter qualitativo deste trabalho, optou-se pela perspectiva analítica da transferência de políticas por uma questão de coerência metodológica. No entanto, vale ressaltar que há autores que usam os dois termos em trabalhos qualitativos quando enquadram de forma geral a propagação da experiência brasileira, principalmente no que concerne a políticas de combate à fome, como CASTRO (2014) e FRAUNDORFER (2013).

preocupações sobre a funcionalidade do modelo em outro espaço, sendo esta adoção guiada pela busca da aproximação a padrões relacionados à modernidade (ROSE 1991, MARSH E SHARMAN, 2009)

Ao contrário do que o nome possa sugerir, o processo de transferência não diz respeito a uma cópia fiel da instituição ou política estrangeira. O que acontece é uma mistura (uma negociação) de elementos das práticas locais com as estrangeiras. Assim sendo, cresce o interesse acerca das condições locais que compõem o contexto da transferência e sobre como as diferenças e semelhanças nacionais influenciam o escopo, a velocidade e em que medida há incorporação das ideias e práticas externas (LENSCHOW et al. 2000).

Um dos mais referenciados conceitos de transferência de políticas é o utilizado por Dolowitz e Marsh (2000).

> Transferência de políticas, emulação e lições aprendidas (lesson drawing) se referem ao processo por meio do qual o conhecimento sobre as políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um ambiente político (passado ou presente) é utilizado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro ambiente político.

Para efeitos analíticos, o modelo apresenta questões sobre o processo de transferência como guia para estudos de caso: 1) porque os atores se envolvem no processo de transferência? 2) quem são os atores-chave envolvidos nesse processo? 3) o que é transferido? 4) de onde as lições são aprendidas? 5) quais são os diferentes graus de transferência? 6) o que facilita ou restringe o processo?

Ao assumir que os atores se envolvem no processo de cooperação internacional para encontrar soluções para os problemas locais, interagindo, portanto, com uma agenda internacional que pode trazer expertise e recursos financeiros e que estão por ser apreendidos aspectos do trabalho intersetorial e da participação social do PNAE, apenas as questões restantes serão tidas em consideração.

No processo de transferência marcado pela ação voluntária, o *lesson drawing* envolve a observação de planos e programas para analisar o que foi feito para resolver problemas e o que pode ser aproveitado no campo doméstico em um programa existente ou a ser adotado. Nem sempre esse processo implica na adoção da política, pois durante a observação, pode-se chegar à conclusão que alguns elementos, ou um programa por completo, não contemplam a realidade de outro contexto social, político e institucional ou que não há recursos disponíveis para a aplicação de um programa.

CC BY NC SA

Dolowitz e Marsh (2000) elencam como possíveis atores envolvidos na transferência, oficiais eleitos, partidos políticos, burocratas/servidores civis, grupos de pressão, promotores de políticas e especialistas, corporações transnacionais, *think thanks*, organizações supra-nacionais, instituições governamentais e não-governamentais, assim como consultores.

Os autores reconhecem que os consultores são importantes atores nesse processo, pois os *policy-makers* baseiam-se na expertise desses agentes para desenvolver programas, políticas e estruturas institucionais. Os consultores oferecem soluções com base no que eles identificam como boas práticas. Entretanto, é de se destacar a necessidade dos consultores de adaptabilidade de determinada política no que concerne ao contexto do sistema político local.

Do mesmo modo, organizações internacionais, nomeadamente as Nações Unidas, estão crescentemente envolvidas na propagação de ideias e programas. A influência das organizações internacionais pode ser direta, guiada pelo financiamento, ou indireta, por meio de conferências e relatórios. Do mesmo modo, organizações não-governamentais e redes transnacionais também têm influência sobre a colocação da agenda e sobre outros processos do ciclo das políticas.

O reconhecimento das organizações internacionais, principalmente pelas agências do sistema ONU, conferido às boas práticas, por meio, por exemplo, do incentivo de troca de experiências via cooperação Sul-Sul, faz parte de um processo que Ancelovici e Jenson (2012) caracterizaram como estandardização. Segundo os autores, a estandardização é a primeira etapa da transferência, sendo configurada como o processo de natureza política pelo qual ideias e práticas são identificadas em seu ambiente original por decisores políticos, ONGs, movimentos sociais e outros atores internacionais e reconfiguradas em uma espécie de "modelo padrão", ou matriz, que pode ser utilizado em outro contexto por meio de adaptações. Tal processo é composto por três mecanismos: a certificação (reconhecimento de boas práticas), a descontextualização (identificação de princípios genéricos) e o enquadramento (identificação de possibilidade de transferir a outros contextos).

Quanto ao grau da transferência, o espectro identificado por Dolowitz e Marsh varia entre a cópia (caso raro), a emulação - que envolve a transferência de ideias que sustentam a política ou o programa, a combinação - a qual envolve a mistura de ideias de várias políticas e, por fim, a inspiração quando a política em um Estado inspira uma mudança nas políticas em outro país.

A partir do enquadramento exposto, é necessário destacar a complexidade que a criação de mercados institucionais abrange devido ao seu caráter intersetorial, o qual, no Brasil

CC BY NC SA

expressou-se pela ligação entre programas consideravelmente complexos em termos operacionais e orçamentários. Diretamente para o tema deste artigo, mencionamos o PNAE e o PAA. Mas fazem parte de um contexto maior também o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), as ações de extensão rural e mesmo políticas sociais como o Cadastro Único da Assistência Social. Assim, apesar da *standardização* da ideia base projetada por meio da cooperação, de modo a estimular essa agenda, a implementação de programas e políticas semelhantes de forma sustentável exige decisões políticas e operacionalização bem articuladas.

Neste contexto, e quanto ao grau de transferência, foi observado que os aqui casos apresentados indicam aspectos de emulação, envolvendo a transferência de ideias que sustentam uma política ou programa, sem que todavia o processo ou resultado sejam necessariamente os mesmos (DOLOWITZ e MARSH, 2000). Acerca da facilitação dos processos, podem ser mencionadas a importância da agenda e cooperação internacional nos países analisados e a língua em comum com o Brasil. Em contrapartida, as condições sociais, orçamentárias e de cultura política e institucional são observadas como restrições ao processo[4].

No ensejo da partilha de ideias que baseiam políticas, este trabalho segue a linha de captar o "fator inspiracional" da cooperação, sendo a abordagem intersetorial das políticas um aspecto de potencial contribuição para ambientes favoráveis a esse princípio (POMEROY, WAISBICH e LOPES, 2017). A ideia da inspiração se aproxima do que Abdenur e Marcondes (2016) chamaram de "democratização por associação", que diz respeito à ação brasileira de influenciar indiretamente, por meio de contato entre oficiais e técnicos, mudanças pequenas e incrementais na cultura política e institucional dos parceiros, por meio da partilha das inovações no campo das políticas sociais.

Todavia, é de se ressaltar que os desencaixes contextuais colocam inúmeros limites à eficiência da cooperação, pois o sucesso dessas políticas no Brasil esteve ligado não apenas a capacidades estatais, mas também à interação do Estado com atores não-estatais. Nesse contexto, são apontadas como barreiras para a eficiência desse tipo de cooperação a própria falta de permeabilidade da política externa a discussões da sociedade civil, a concentração das relações cooperativas na esfera dos órgãos estatais, assim como a dificuldade ou inviabilidade de implementar políticas sem que um cenário participativo e de apropriação exista nos países

4 Uma recorrente crítica ao modelo refere-se ao seu baixo poder explicativo. Entretanto, os atores rebatem as críticas argumentando que sem o conhecimento dos processos, pouco se pode explicar. Ademais, podemos concluir que o *process-tracing* guiado pelo modelo pode trazer inferências descritivas capazes de explicar resultados, se não do sucesso ou fracasso das políticas, certamente o resultado do processo em um dado momento.

parceiros. Essas circunstâncias fazem com que o impacto da influência brasileira seja dificilmente profundo e duradouro (ABDENUR E MARCONDES, 2016).

Em uma visão convencional da transferência de políticas, a tendência é de que as experiências do Norte sejam apresentadas para os países em desenvolvimento, dentre outros processos, por meio da cooperação e ajuda internacional. No entanto, a Cooperação Sul-Sul apresentou as ferramentas tradicionalmente utilizadas nessas análises novas dinâmicas. Dentre as características desses processos contemporâneos está a multiplicidade de atores que operam por meio de redes transnacionais complexas e sem direcionalidade linear, ou seja, com predominância de circularidades contínuas, transnacionais, multi-escalares e multi-atores (STONE, OLIVEIRA e PAL, 2020). Nessa perspectiva, a ideia de rede transnacional de transferência de políticas, quais sejam arranjos *ad hoc* de atores diversos que partilham certos valores e agem com o objetivo específico de mudar políticas (EVANS e DAVIES, 1999), torna-se cada vez mais relevante para esclarecer a interação complexa entre os Estados e uma agenda internacional construída também por atores não-estatais, transnacionais e internacionais.

Assim, a disseminação de políticas do Sul Global para organizações internacionais e destas para outros países em desenvolvimento ganharam espaço, tendo sido a difusão das políticas brasileiras de combate à fome um caso emblemático, em que uma rede de atores estatais e não estatais brasileiros envolvidos na construção e implantação das políticas no Brasil, as burocracias de organizações internacionais, como a FAO e a CPLP, tiveram papel fundamental na circulação de conhecimento, em um cenário em que a crise mundial financeira e de alimentos de 2008 demandava ações políticas efetivas. De tal modo, o princípio da participação social passou por um processo de tradução e socialização que contou com o impulso da abertura que a diplomacia brasileira deu a agentes da sociedade civil para que ganhassem expressão nas organizações internacionais. Igualmente, a sinergia entre políticas para agricultura familiar e a proteção social, foram promovidas por esses agentes, com base na experiência brasileira (MILHORANCE, 2020).

No que concerne à alimentação escolar, a socialização e tradução dos conceitos de intersetorialidade e participação foram desenvolvidas ao longo de projetos, ações pontuais e iniciativas regionais, que envolveram a atuação em rede de atores estatais e da sociedade civil. No âmbito das ações prioritárias para os projetos de cooperação em alimentação escolar entre o Brasil, o PMA e os países beneficiários, Balaban (2017) destaca os seguintes pontos: 1. Desenvolvimento e fortalecimento de mecanismos para uma gestão sustentável, legal, institucional e financeira de um programa nacional; 2. Definição de ações para a participação da sociedade civil no programa; 3. Promoção, quando possível, da compra de mercadorias provenientes de

CC BY NC SA

pequenos produtores/agricultores; 4. Integração de estratégias intersetoriais em que a saúde, a educação, o meio ambiente e os direitos humanos, e 5. Incorporação de abordagens específicas para crianças com necessidades especiais.

De um modo geral, foi constatado por meio das entrevistas realizadas, que o atendimento universal e o controle social, incluindo a participação social para a elaboração das leis, foram, ao longo dos anos, aspetos de difícil implementação na maioria dos países parceiros. De facto, as propostas de participação na elaboração de leis dificilmente eram recusadas quando colocadas pelo Centro de Excelência, por exemplo. Contudo, mesmo com a aceitação desse princípio na legislação, a dificuldade de pô-lo em prática se revelou na verdade generalizada[5].

Em termos de intersetorialidade, vários entrevistados destacaram que os parceiros tinham grande dúvida de como articular, na prática, ações intersetoriais, dividindo tarefas sem isolar propósitos e objetivos. Ao comentar que tal dúvida, geralmente colocada nas visitas de estudos de delegações estrangeiras ao Brasil, a Coordenadora do PNAE, por mais de dez anos, esclareceu que no Brasil uma articulação interministerial efetiva só foi possível a partir de uma decisão presidencial, aprimorada com a criação da CAISAN. Portanto, a ordem hierárquica superior de articulação foi mencionada por diversos atores como uma das chaves para a execução efetiva da intersetorialidade do PNAE. Era sempre colocado para os parceiros que a articulação é uma cultura institucional criada ao longo dos anos, por meio de uma definição clara do papel de cada Ministério e que as diretrizes do Programa foram discutidas entre os Ministérios e os parceiros, inclusive a sociedade civil. Outras dúvidas frequentes diziam respeito à descentralização orçamentária e ao controle descentralizado da prestação de contas. Ademais, chamava atenção a legislação específica para compra direta da agricultura familiar fora do formato de licitação para o menor preço, assim como os procedimentos em caso de fraude.

Os projetos são discutidos para atender às necessidades dos parceiros, o que envolve muito tempo para atender a procedimentos burocráticos e a decisões políticas em cada país, além do impacto que pode resultar das mudanças políticas e de pessoal técnico nos diversos organismos envolvidos. Seguindo esse raciocínio, e pese embora os entrevistados tenham reconhecido as vantagens da cooperação Sul-Sul, não deixaram, contudo, de identificar o facto de até a tentativa de adaptação à realidade local causar, por vezes, nos atores locais a perceção de estarem a ser introduzidos, em alguma medida, “pacotes prontos” que não se adequavam perfeitamente ao contexto nacional e local em questão.

5 As exposições deste tópico têm como base as entrevistas e relatórios analisados. Quanto às dificuldades apontadas sobre a participação social na elaboração das leis, tal questão foi apontada por entrevistados que trabalharam em diversos projetos de cooperação em alimentação escolar, não apenas nos referentes à CPLP.

Outras dificuldades gerais foram elencadas pelos entrevistados, tais como os empasses causados pela ausência de uma legislação clara para a cooperação brasileira disponibilizar recursos dos órgãos cooperantes. Em termos de recursos humanos, foi mencionado que não era fácil encontrar consultores com perfil adequado para trabalhar sem interferir negativamente na cultura, gestão e política local.

Ao longo desse processo, as dificuldades do PNAE foram também partilhadas, tais quais a dificuldade de expandir o orçamento ao longo do tempo e de cumprir a obrigatoriedade de ter cardápios elaborados por nutricionistas em todos os Estados. O cumprimento da compra de 30% dos produtos da agricultura familiar foi uma conquista gradativa e que ainda não foi alcançada em algumas localidades, pois para que isso aconteça, faz-se necessário que os agricultores estejam organizados em cooperativas e que exista uma produção perene e perspetiva de compra estável.

O PNAE serviu como base para projetos de cooperação principalmente na América Latina e na África. Essa política pública implantada em 1955 é gerenciada pelo FNDE e atende a todos os alunos da educação básica pública do Brasil A abrangência do Programa aumentou nos últimos vinte anos de cerca de 33 milhões, em 1995, para 42 milhões de alunos, em 2014 (FNDE, 2015). O melhoramento incremental do Programa é significativo para os parceiros da cooperação, uma vez que o Brasil também foi beneficiário de ajuda alimentar. Entre os anos de 1955 e 1970, organismos internacionais eram os principais fornecedores do PNAE, nomeadamente, o *United Nations Children's Fund* (UNICEF) (PEIXINHO, 2013).

A Lei nº 11.947/2009 regulamenta a execução do PNAE e institui como diretrizes da alimentação escolar, uma política de consolidação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), a universalização, a alimentação saudável e adequada orientada para o uso de alimentos variados que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, a educação alimentar e nutricional, a participação social para controle e acompanhamento da execução do Programa, o desenvolvimento sustentável a partir da aquisição de gêneros produzidos pela agricultura familiar, com prioridade para comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos. Nessa base jurídica, um relevante traço do PNAE é a ligação à agricultura familiar, via Programa da Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), um programa de compras públicas que visa gerar renda e promover circuitos curtos de produção e consumo.

O PAA brasileiro inspirou o PAA África, projeto de cooperação realizado por meio de uma parceria entre o Departamento do Reino Unido para Desenvolvimento Internacional (DFID), o Brasil, a FAO e o PMA. Iniciado em 2012, o PAA África em sua fase 1 contemplou projetos-

CC BY NC SA

-piloto em cinco países africanos: Etiópia, Malawi, Moçambique, Níger e Senegal. O objetivo do Programa era apoiar agricultores familiares em seu acesso a mercados locais, assegurando a demanda direcionada à alimentação escolar. Para tanto, a FAO proporcionou apoio técnico para geração de excedente e posterior comercialização e o PMA apoiou os repasses para as escolas. O PAA visava contribuir para "uma agenda de avanços dos mercados institucionais", fortalecendo o reconhecimento político desse sistema, o qual contou também com uma maior junção de sinergias entre a FAO e o PMA e o apoio a espaços para a participação da sociedade civil. Contudo, e em rigor, as partilhas de experiências na área da alimentação escolar já começaram anos antes.

Em 2005, o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) iniciou cooperação bilateral com países do Sul e projetos de cooperação trilateral com diversos organismos para partilhar sua experiência com os países demandantes. Países de Língua Portuguesa e o Haiti foram os primeiros beneficiados desse tipo de cooperação (Brasil: FAO, 2005). Em 2008, o FNDE assinou com o PMA um acordo de cooperação para colaborar na construção e aperfeiçoamento da alimentação escolar. O PMA já estava a trabalhar em vários países com projetos de transição para que os governos nacionais pudessem assumir as responsabilidades da alimentação escolar. Nesse contexto, o Brasil atuou como parceiro para implementar ações direcionadas à constituição institucional dessas políticas.

O tema da compra de produção de agricultura familiar para os programas de alimentação escolar também fez parte da agenda de iniciativas multilaterais regionais na América Latina e na África com protagonismo do Brasil, dentre elas, a Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (ESAN-CPLP), da qual Moçambique e São Tomé e Príncipe participam. Em termos multilaterais, o fortalecimento da agricultura familiar, que abrange a questão da organização associativa dos produtores rurais, é um ponto central na ESAN-CPLP, assim como é o aperfeiçoamento da governança da segurança alimentar por meio da criação de Conselhos Nacionais com a participação da sociedade civil. No bojo dessa iniciativa, foram publicadas as Diretrizes de Apoio e Fortalecimento da Agricultura Familiar na CPLP (FAO; CPLP; PORTUGAL, 2018). Apesar das dificuldades de implementação dos programas, é necessário reconhecer que houve mobilização de atores diferenciados nesses países, os quais advogaram pela participação da sociedade civil nas políticas locais e nos projetos de cooperação.

O cenário que marcou os esforços articulados internos e externos do Brasil acima descritos, foi, entretanto, rapidamente revertido nos últimos anos para um cenário de crescimento da fome no país, marcado enfraquecimento das políticas da agricultura familiar e da assistência social, em virtude das mudanças de governos e de suas opções de governação

CC BY NC SA

nessas matérias. Em 2019, por exemplo, um dos primeiros atos da Presidência foi a extinção do CONSEA, o qual também tinha como função prestar assessoria à cooperação internacional. Desde então, as mudanças políticas internas ocorridas no Brasil determinaram também mudanças no que parecem ser as suas prioridades em termos de política externa. Nesse sentido, verifica-se que a cooperação Sul-Sul perdeu a centralidade que na década anterior possuía na política externa do Brasil e no seu perfil internacional como promotor de desenvolvimento, afetando assim, entre outros aspetos, o impulsionamento da agenda das compras públicas da agricultura familiar.

Nos próximos tópicos, abordaremos como as agendas promovidas pela cooperação internacional com o apoio do Brasil foram refletidas em cada caso apresentado.

4. O PROGRAMA NACIONAL DE SÁUDE E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

Para uma análise do caso de São Tomé e Príncipe, foram tratados os desdobramentos de dois projetos relacionados à extensão rural e de dois projetos de alimentação escolar[6]. Dentre os vários atores envolvidos na cooperação com o país, com destaque para Portugal, a cooperação brasileira em extensão rural foi direcionada à formação de técnicos e à elaboração e implantação do Programa Nacional de Extensão Rural (PRONER). Entre outras atividades, o projeto referente à construção do PRONER contou com a elaboração de um diagnóstico socioeconômico das comunidades rurais, a busca de parceiros para a implementação do Programa em todo o país - abrangendo os vários tipos de produtores - e a elaboração de projetos para o levantamento de recursos. Houve, ainda, uma experiência-piloto de venda de produtos para a alimentação escolar.

Nos projetos de extensão rural tiveram participação do lado brasileiro a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG), a Universidade

6 Construção Institucional e Metodológica da Extensão Rural como Estratégia de desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar em São Tomé e Príncipe (2005-2007 Fase I e 2008-2012 Fase II), Implantação do Programa Nacional de Extensão Rural (PRONER) em São Tomé e Príncipe (2009-2012), Implementação do Programa de Alimentação Escolar em São Tomé e Príncipe (2007-2009 Fase I e 2010-2014 Fase II) e Projeto triangular com a FAO Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar na África (2013-2015), estendido com o título de Fortalecimento dos Programas de Nutrição Escolar na África por mais 18 meses, iniciado em Janeiro de 2015 e ainda em andamento em Julho de 2017. Além de documentos desses projetos listados nas referências, foram entrevistadas pessoas que estiveram envolvidas em sua execução.

CC BY NC SA

Federal de Viçosa e a ABC. Basicamente, os dois projetos tinham o objetivo comum de fortalecer a institucionalização da extensão rural com um foco na agricultura familiar, no fortalecimento do associativismo e a organização da produção e comercialização de produtos da agricultura familiar. O principal grupo alvo das atividades era técnicos, mas dada a abrangência do Plano, agentes governamentais e atores da sociedade civil também participaram de algumas atividades. Assim, houve um movimento de diagnóstico e divulgação das ações e metodologias pretendidas com o Programa[7].

Em 2016, foi constatado que o Programa não estava a se realizar em sua íntegra e que um dos principais motivos para esta debilidade de implementação era a falta de recursos. Contudo, foram mencionados como efeitos positivos e duradouros da cooperação o facto de no mesmo período, em 2013, ter ocorrido a institucionalização do PRONER e a criação de um Centro de Apoio ao Desenvolvimento Rural cujos objetivos englobam a extensão rural e que ainda se encontra ativo. Ademais, foram apontados como resultados positivos dos projetos a realização do diagnóstico com dados das famílias e da produção, o emprego da metodologia participativa para a extensão rural, a descentralização dos serviços, o estímulo à formação de associações locais de agricultores, a partilha de experiências brasileira sobre a técnica de fabricação de composto orgânico e o aprimoramento de técnicas de terraceamento. Ademais, o Projeto "Construção Institucional e Metodológica da Extensão Rural como Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar" teve como uma de suas atividades, a execução de uma experiência-piloto de compras da agricultura familiar para o abastecimento de algumas escolas.

Os primeiros projetos de cooperação em alimentação escolar[8] foram marcados pela colaboração entre o FNDE, a ABC, o PMA, a Universidade Federal da Bahia (UFBA) e o Ministério da Educação, Cultura e Ciência de São Tomé e Príncipe. Geralmente, os projetos são compostos por missões e por um ou dois consultores que residem no país por um período de um ou dois anos. No caso Sãotomense, a consultora responsável passou a residir no país por um período extenso. Esse fato foi avaliado como um aspecto positivo, que nem sempre se consegue na cooperação brasileira, pois a longa permanência de um ator da cooperação foi capaz de favorecer a criação de laços de confiança e de coordenação mais estreitos, no caso analisado.

7 Para ter uma visão das marcas inspiracionais da atuação brasileira, foi realizada uma entrevista com o Coordenador do Centro de Desenvolvimento Rural ligado ao Ministério da Agricultura e com um consultor que concluiu, em 2017, o estudo para a construção de um mercado institucional para a agricultura familiar.

8 O Projeto Implantação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em São Tomé e Príncipe, apoiado pelo PMA, em sua primeira fase tratou de capacitações em quatro escolas em serviços de gestão e organização de cantinas e iniciou as atividades ligadas à alimentação saudável, às hortas escolares e ao processo de regulamentação oficial do PNASE.

A primeira fase do projeto esteve ligada ao reconhecimento do território, focando-se em práticas mais direcionadas à gestão, à nutrição e à organização das cantinas. A segunda fase, foi marcada pela continuidade das ações do projeto anterior e por uma tentativa de expandir as compras da agricultura familiar, as quais, na época, se beneficiaram do apoio financeiro da cooperação humanitária brasileira para a compra dos produtos. Naquele momento, além da compra de produtos agrícolas, uma ONG trabalhava a confecção de farinha com produtos locais – matabala e fruta-pão – aproveitados para testar a produção de bolos, papas e outras receitas, fomentando assim, a adaptação do paladar das crianças a receitas locais, após longo período de consumo de produtos importados.

O foco da ação da EMATER-MG nesse projeto foi capacitar os agricultores em termos de associativismo. Nesse caso, a realização das compras da agricultura familiar só foi possível porque houve uma movimentação na Embaixada para que os recursos da assistência humanitária – que seriam destinados à compra de arroz e feijão – fossem redirecionados para a compra de produtos locais. Esse momento é reconhecido pelos envolvidos como de considerável êxito de um projeto *ad hoc.* Como a cooperação brasileira não é financeira, só a compra de alimentos direcionada à assistência humanitária tem a prerrogativa de fornecer dinheiro, o que pode causar falta de flexibilidade das ações por falta de recursos financeiros diretos.

As compras foram iniciadas em quatro escolas onde os diretores estavam já mais preparados para aquele tipo de gestão, e, gradualmente, chegaram a 16 escolas com a compra semanal de produtos frescos entregues pelos agricultores. Os cardápios eram elaborados de acordo com a produção local. Por isso, mesmo sendo um país de pequena dimensão, havia diferenças nos produtos ofertados nas escolas. Nesse período, foi montada uma estrutura-piloto da logística de oferta, demanda e de controle social pelos pais para que o sistema perdurasse. Naquele momento, foram evidenciados pontos fortes e fracos deste modelo. Contudo, a experiência perdurou por pouco mais de um ano, até o fim da verba da assistência humanitária.

O contexto do Programa de Alimentação na época dos primeiros projetos era de total vínculo ao PMA, com o governo a financiar apenas o pagamento de recursos humanos. A alimentação era toda importada e tinha como base arroz e feijão, óleo e sal, produtos que haviam modificado os hábitos alimentares das crianças. Ademais, a importação de produtos é um fator que aumenta o custo do Programa. De acordo com um relatório da missão realizada pela UFBA, em 2011, não era fácil incluir os produtos locais no cardápio porque eles podiam chegar a ter preços elevados e porque a aquisição teria que ser gerida pela própria escola. Naquela época, verificava-se que os pais faziam contribuições para complementar as refeições, as quais não eram suficientes para aumentar a variedade do cardápio, o que já denunciava as

CC BY NC SA

dificuldades do processo. Naquele contexto, usar os produtos vindos do PMA era mais fácil para os gestores das cantinas e diretores das escolas, responsáveis pela elaboração do cardápio (UFBA, 201).

Cabe ressaltar que uma das principais contribuições da segunda fase do projeto foi a elaboração da Lei que estrutura o Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar (PNASE), a qual marcou a transição para que o PMA, com atuação no país desde 1976, transferisse a responsabilidade da alimentação escolar para o Estado. A elaboração da Lei foi publicada em Diário Oficial em 2012 (Lei nº 4 de 2012). Esse processo contou com a participação de vários Ministérios e de entidades da sociedade civil, o que demandou um considerável esforço de articulação política da cooperação brasileira para reunir diferentes atores. Assim como nos outros processos de construção legislativa, o Brasil incentivou uma base direcionada ao DHAA e à intersetorialidade, buscando a familiarização, ao longo do tempo, de atores envolvidos no processo com a aplicação desses conceitos às políticas públicas por meio da partilha de experiências entre técnicos durante diversas missões.

Como resultado desse processo interativo, a aprovação da universalidade do Programa, marcou também a passagem de uma visão de assistência carencial para o reconhecimento de um direito, como referido, em entrevista, por um dos atores envolvidos no processo da construção da Lei do PNASE . Alguns fatores foram identificados como favoráveis a essa transição, como a realização de um seminário do CONSEA com a participação da sociedade civil e de representantes do governo para o enriquecimento da discussão; o fato da cooperação brasileira, naquela época, ser extensa e respeitada (o que conferia ao país influência política); a referência do êxito da experiência nacional e a maior semelhança do Brasil com São Tomé e Príncipe em comparação com os países do Norte, que também cooperam com o país.

O Programa tem como princípios o desenvolvimento sustentável - mediante a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, de preferência os produzidos e comercializados nos mercados locais - o respeito pelos hábitos alimentares locais e pelas práticas tradicionais, assim como pelas preferências alimentares saudáveis e o atendimento de necessidades alimentares específicas. A Lei que rege o PNASE também prevê a participação social por meio de representantes de associações locais e associações de pais em órgãos de gestão. A participação dos pais nas Comissões de Gestão Escolar ainda não tinha sido efetivamente alcançada na época das entrevistas, o que explica porque os entrevistados consideraram que o nível de empoderamento dos cidadãos ainda não gerava mobilização suficiente. Do mesmo modo, e segundo eles, a consciência de que a participação na política pública de alimentação escolar é um direito e um dever, também não era clara, na época. O que ,efetivamente, podemos

CC BY NC SA

evidenciar da participação da sociedade civil, é que a Rede da Sociedade Civil para Segurança Alimentar e Nutricional de São Tomé e Príncipe (REDSCSAN-STP) vem atuando nos debates públicos sobre o PNASE, nomeadamente nas questões de compras públicas da agricultura familiar, posto que uma das principais questões do processo de regulamentação dessa Lei é especificar um estatuto oficial para as compras da agricultura familiar, uma vez que a referência aos mercados locais não define em si o papel que a agricultura familiar pode ter nesse processo. A REDSCSAN-STP também participa das mobilizações que envolvem o tema na ESAN-CPLP.

Entretanto, é de notar que foram visíveis os avanços a longo prazo quando se tratava de aperfeiçoamento da administração das cantinas. Já sobre a consolidação do conhecimento construído, foi mencionado que as cantineiras só poderiam ter a possibilidade de trabalhar as receitas desenvolvidas com os produtos locais, e assim consolidar esses saberes, se tivessem acesso a esses produtos. Em contrapartida, e apesar das limitações de recursos, a gestão do Programa ia conseguindo algum aperfeiçoamento, correndo menos risco de dispersão, ao mesmo tempo que o apoio internacional se mantinha. Nesse contexto, um dos entrevistados que participou do projeto de cooperação destacou que, a seu ver, na época da conclusão do projeto que participou, a coordenação do PNASE já tinha uma visão intersectorial e dinâmica bem demarcada, propiciando a busca de interação entre os diferentes atores e posicionamento proativo perante a cooperação internacional.

No documento da Revisão Estratégica "Fome Zero" – Horizonte 2030, publicado em 2018 foram registrados como problemas remanescentes, a regulamentação da Lei do Programa, nomeadamente no que respeita à especificação de dotações orçamentárias e ao aperfeiçoamento do sistema de compras locais da agricultura familiar. Assim, foi apontada a necessidade de consolidar a inserção dos produtos da agricultura familiar na alimentação escolar de uma forma coordenada, planificada e sustentável (SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE, 2018).

Os projetos de cooperação brasileiros realizados antes de Revisão Estratégica Fome Zero de 2018[9], entre 2014 e 2016, indicavam como prioridades a operacionalização do Marco Legal, a introdução do conceito de alimentação e nutrição nas escolas por meio das hortas escolares e a comunicação, sensibilização e *advocacy* para o fortalecimento do Programa. No mesmo sentido, foram criados espaços de discussão no âmbito do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN), órgão consultivo e propositivo criado em 2016 com apoio da ESAN-CPLP, sendo esses dois grupos de trabalho: Agricultura Familiar e PNASE. Segundo nossos en-

9 Em 2014, já no fim da segunda fase do projeto Brasil-PMA-São Tomé e Príncipe, depois de uma avaliação participativa para identificação de pontos fortes e fracos, foram concretamente lançadas as bases para o novo projeto Brasil-FAO-São Tomé iniciado em 2015.

trevistados, havia ainda dificuldade de descentralização da gestão do Programa, assim como necessidade de uma maior intersetorialidade. Para sanar as dificuldades de estruturação do Programa, foi criado o Comitê Intersetorial de Pilotagem, contudo, a falta de clareza quanto à efetividade das decisões do Comitê é apontada como um aspecto de prejuízo para o trabalho do órgão (SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE, 2018).

Apesar das limitações apresentadas, a observação da composição dos cardápios de 2014 e 2015 mostra a mudança de uma cesta básica composta de produtos importados para uma crescente introdução de produtos locais com notável aumento da frequência de hortaliças, frutos, raízes, tubérculos e peixe, provenientes da agricultura familiar (Brasil-FAO-São Tomé e Príncipe, 2015). Segundo o consultor entrevistado em 2017, a descentralização de recursos do PNASE para as escolas facilitou a diversificação dos cardápios e com poucos recursos se tem conseguido comprar uma considerável variedade de produtos. A incorporação de produtos locais no cardápio do PNASE estimulou a compra de produtos nos mercados locais/distritais, como orienta a Lei nº 4 de 2012. Antes, as compras ficavam concentradas nos grandes mercados de São Tomé, o que aumentava os custos com transporte.

A respeito das dificuldades encontradas pelos agricultores familiares para venderem produtos ao PNASE, o Coordenador local do "Projeto Descentralizado de Segurança Alimentar" e membro atuante da RESCSAN-STP ressaltou que, por depender do orçamento geral do Estado, o Programa não tinha condições de pagar pelos produtos assim que eles são recolhidos e os trabalhadores descapitalizados não tinham incentivos para esperar o pagamento. Por isso, a demanda da Rede era que o PNASE tivesse um estatuto próprio que permitisse transações simplificadas. Assim, na época do referido projeto, o PNASE comprava a totalidade dos produtos no mercado "normal", sem beneficiar diretamente os agricultores que mais necessitam, conforme se prevê na promoção de uma política social[10] .

10 O Projeto Descentralizado de Segurança Alimentar teve duas fases. Entre 2009 e 2011 apoiou diretamente organizações de agricultores para a produção hortícola por meio da doação de insumos, inclusive com pequenas máquinas de agro-processamento. O Projeto também contemplou a criação de uma fábrica semi-industrial para processar a mandioca, gerida com o apoio do Instituto Marquês de Valle-Flôr com o acompanhamento da RESCSAN-STP. A fase II do Projeto, (2012 – 2015) teve como eixos principais a dinamização da cadeia produtiva da mandioca com o intuito de obter matéria-prima suficiente para abastecer a fábrica de Margarida Manuel e o fornecimento de produtos para o PNASE. Ao observar esse Projeto, sublinha-se como os locais ainda são dependentes de agentes externos em termos de extensão rural, um aspeto que a cooperação brasileira não deu continuidade e nem teria recursos para apoiar como apoiou a União Europeia. "Queremos retomar a nossa dieta alimentar, com base nos produtos que produzimos localmente, para assegurarmos a nossa soberania alimentar e não termos que depender dos outros". 16/09/2015. <Disponível em: https://www.imvf.org/2015/09/16/queremos-retomar-a-nossa-dieta-alimentar-com-base-nos-produtos-que-produzimos-localmente-para-asseguramos-a-nossa-soberania-alimentar-e-nao-termos-que-depender-dos-outros/ (Consultado em 09/04/2022. Acessado em 11 de abril de 2022.

Além do mencionado Projeto, foi possível identificar que ONGs estavam a trabalhar a mesma questão, algumas com o financiamento da União Europeia, fato que demonstra que a agenda das compras públicas da agricultura familiar já estava colocada, de modo que os parceiros da cooperação pudessem apoiar ações nesse sentido. Além disso, os atores nacionais já estavam a reivindicar, que o governo promovesse ações intersetoriais ligando a extensão rural à alimentação escolar (Brasil-FAO-São Tomé e Príncipe, 2015).

Para que o sistema de compras públicas funcione, é imprescindível que os setores agrícola e pesqueiro passem por uma estruturação produtiva, a qual requer atuação interministerial. Nesse contexto, de acordo com os relatórios do FNDE, o Ministério da Agricultura estava a buscar coordenação com o Ministério da Educação. De destacar os primeiros passos, entretanto dados para a elaboração de um cadastro dos produtores e identificação das produções por distrito, comunidade, produtor e tipo de cultura. A ausência desse cadastro tem sido um fator limitativo do projeto. Além disso, foi criada no Ministério da Agricultura uma comissão *ad hoc* para acompanhar as atividades de alimentação escolar, formada pelos Diretores da Agricultura, do Planeamento e do Desenvolvimento Rural (FNDE, 2015).

De acordo com produtores e representantes de ONGs, a coordenação interministerial era praticamente inexistente e os procedimentos de aquisição ainda não estavam consolidados, sendo, ainda, os longos trâmites burocráticos um fator que dificulta os pagamentos. Assim, foram identificadas como necessidades a serem observadas para regulamentação normativa das compras públicas, o mapeamento de produtores, a clarificação de critérios de elegibilidade, a formalização de contratos, a definição de preços e o estabelecimento de normas de pagamentos (Brasil-FAO-São Tomé e Príncipe; 2015). O estudo preparado no âmbito do projeto concluído em 2017 constatou que São Tomé desconhecia o que produz e quanto produz. Foi destacado pelo consultor que conduziu o trabalho que há grande potencial para a promoção da intersetorialidade, contudo, são necessários métodos e espaços que gerem oportunidade para que sejam fomentadas ações interdisciplinares não só entre governo e sociedade civil, mas também dentro do próprio governo.

Entre as recomendações do estudo de 2017 estavam a realização de um censo agropecuário e, a partir das informações e metodologias trabalhadas, a construção de um sistema de informação agrícola. Ademais, foi recomendado que os instrumentos construídos conjuntamente no estudo sejam uma ferramenta para acompanhamento do PNASE e que para isso seja constituído um fórum a partir das organizações que trabalharam nesse levantamento para dar continuidade ao apoio às decisões sobre o que deve compor o cardápio a cada mês, em função da produção local, com avaliação de preço, disponibilidade e atendimento aos padrões nutricionais.

CC BY NC SA

Outro elemento de recomendação foi o maior protagonismo por parte do Ministério da Agricultura para o fomento à produção, fundamentalmente para dar acesso a meios de produção, sobretudo à terra. Nesse escopo, mostrou-se necessário que o governo institucionalize uma relação intersetorial integrando saúde, educação, agricultura e assistência social, de forma mais efetiva.

A Revisão Estratégica Fome Zero (2018), ressaltou que falta ainda ao país uma estratégia de alimentação escolar clara que defina qual modelo de alimentação escolar melhor se adequa à realidade, trazendo recomendações como o fortalecimento da produção local, para que as compras da agricultura familiar sejam coordenadas e regulares. Dentre as lacunas do Programa, a Revisão Estratégica apontava: orçamento de Estado dependente de ajuda externa; fraca participação dos pais; insuficiência na dieta sobretudo nos micronutrientes e proteínas; e lacunas na regulamentação da Lei 4/2012. Apesar das dificuldades impostas pela falta de regulamentação da Lei do PNASE, para desburocratizar as compras dos agricultores familiares, a colaboração dos pais é gerida de forma descentralizada e direcionada para a compra de produtos frescos. Em paralelo, uma gestão centralizada provê produtos secos, compondo-se assim um modelo de gestão mista (PMA BRASIL, 2021).

De acordo com Relatórios do Centro de Excelência (2018, 2019, 2020), São Tomé e Príncipe está entre os países que recebem o seu apoio contínuo, e que passou mesmo a ser realizado nomeadamente de forma remota principalmente após o início da pandemia. O exemplo mais recente de produto dessa cooperação é a publicação da Análise Custo-Benefício do PNASE, sugerido no documento da Estratégia Fome Zero de 2018 (PMA BRASIL, 2021).

Ademais, em 2020, com o advento da pandemia da covid-19 e os efeitos sociais das medidas de distanciamento, inclusive o fechamento temporário de escolas, o PMA e a Unicef (United Nations International Children's Emergency Fund) prestaram apoio às pessoas em situação de vulnerabilidade com a entrega de cestas de alimentos[11]. Houve ainda doação por parte do PMA, de uniformes e de máscaras para as cantineiras para facilitar o processo de reabertura das escolas. Em um cenário de crise agravada com a pandemia, o PNASE sofre por falta de financiamento por orçamento de Estado e o Plano Estratégico (2019-2024) do PMA engloba a continuidade de apoio ao Programa, inclusive, por meio da Cooperação Sul-Sul (PMA SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE, 2020).

11 Africa: Reopened schools in São Tomé and Príncipe restore hope World Food Programme and Unicef collaborate to assist vulnerable communities. Disponível em: https://medium.com/world-food-programme-insight/africa-reopened-schools-in-s%C3%A3o-tom%C3%A9-and-pr%C3%ADncipe-restore-hope-ca91dfc22ca1>. Acessado em 8 de maio de 2021.

4. O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DE MOÇAMBIQUE

Moçambique foi o único país da CPLP a beneficiar do PAA África. Contudo, antes do início do PAA, já estavam a ser desenvolvidos projetos para a estruturação de um programa de alimentação escolar com gestão moçambicana. Assim, neste tópico, serão analisados relatórios e entrevistas de atores que estiveram ligados aos projetos de alimentação escolar e ao PAA, cuja finalidade também estava direcionada à produção familiar para o abastecimento das escolas[12].

Podem ser identificadas quatro fases da alimentação escolar em Moçambique. A primeira, de 1977 a 1997, é marcada pela assistência humanitária do PMA em situações de emergência. Com o fim da guerra, em 1992, e a realização de eleições em 1994, os governos passaram a ter como prioridade a elaboração de estratégias sociais mais consistentes. No contexto pós-conflito, o PMA passou a atuar com base em programas e já não apenas em projetos emergenciais. Dessa forma, entre 1998 e 2008, o PMA passou a atuar em um sistema de Programa-país, no qual foi mantida a assistência aos internatos e expandido o atendimento às escolas primárias. A partir de 2002, com o apoio da Joint Aid Management (JAM), o atendimento foi ampliado.

Essa década foi marcada pela tentativa de construção de capacidades no Ministério da Educação para a gestão de fundos e para a elaboração de uma estratégia de gradual retirada do PMA. Nesse escopo, o PMA iniciou um processo progressivo de compras locais. Entre 2007 e 2009, a responsabilidade da gestão da alimentação dos lares foi gradativamente transferida para o governo. Nesse cenário, o PMA lançou o *Purchase for Progress* (P4P), o qual tinha como objetivo comprar a produtores locais para abastecer a alimentação escolar. Moçambique foi ainda escolhido para fazer parte dos países-piloto do projeto Home-Grown School Feeding do Programa Compreensivo para o Desenvolvimento da Agricultura Africana, que visava também o fomento da agricultura por meio das compras locais para a alimentação escolar.

Em 2010, Moçambique assinou um Acordo Trilateral com o PMA e o Brasil para a construção de um programa de alimentação escolar sustentável e com base nas compras locais. Esse projeto tinha como um de seus objetivos centrais testar formas de gestão escolar, nomeadamente, gestão descentralizada por Distrito e por escola. Em 2012, o PMA iniciou um Programa de Transição na Província de Tete, com a abrangência de 175 escolas primárias dos

12 Os projetos de alimentação escolar são Apoio ao Desenvolvimento de um Programa Nacional de Alimentação Escolar em Moçambique, desenvolvido por meio da cooperação entre Brasil, Moçambique e PMA (2010-2016) e o Assistência Técnica Complementar ao Projecto Apoio ao Desenvolvimento de um Programa de Alimentação Escolar em Moçambique (2013-2016).

CC BY NC SA

Distritos de Cahora-Bassa e Changara, com os objetivos de transferir gradativamente a responsabilidade da gestão para o governo, de inserir compras locais, assim como promover a gradual variação do cardápio. É nesse contexto maior que se insere o PAA África, iniciado em 2012.

A fase atual da alimentação escolar é iniciada em 2013 com a aprovação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PRONAE) pelo Conselho de Ministros, que corresponde à fase de execução dos projetos-piloto para o teste de modelos de gestão. Desse modo, são centro da experiência moçambicana o projeto-piloto conduzido com o apoio do Brasil e do PMA em doze escolas distribuídas nas Províncias de Nampula, Tete, Manica e Gaza, bem como o projeto-piloto em parceria com o PMA, em Tete.

Para a seguinte análise, além de entrevistas a elementos envolvidos nos projetos e relatórios gerais da ABC, foram encontradas notas técnicas sobre resultados de produtos específicos dos projetos, assim como um Relatório de Avaliação Externa da Experiência Piloto do PRONAE. Foram recolhidas informações principalmente de três projetos, o projeto-piloto para a estruturação do Programa de Alimentação escolar em parceria com o PMA, o Projeto Complementar, que contou com a parceira da USAID, da Universidade da Flórida e da Universidade Estadual do Michigan, e o PAA África.

Ao ter em conta o potencial agrícola de Moçambique, as consultorias recomendavam que a situação nutricional das crianças poderia ser revertida a partir do investimento na agricultura familiar, assim como investimento na educação nutricional. Desse modo, desde o princípio do projeto, recomendava-se a participação de extensionistas nas capacitações do PRONAE com inclusão de módulos de alimentação comunitária[13] (FNDE, 2013).[14]

Foram realizadas formações de gestores e apresentados cardápios mensais contendo preparações regionais com base em um levantamento dos hábitos alimentares locais e da produção local. Além disso, houve a elaboração de propostas de uma relação de gêneros e de quantidades a serem adquiridos por escola e por Província. Nos treinamentos, foram temas

13 Em 2013, as 12 escolas-piloto atendiam cerca de 13.475 alunos. De acordo com a avaliação nutricional conduzida por missão do FNDE realizada em 2013 nas 12 escolas-piloto e em 23 escolas de controle localizadas nas mesmas Províncias, grande parte dos alunos apresentava um grau de desnutrição considerado preocupante, variando de 54% a 62% de desnutrição nas meninas e 61% a 66% nos meninos. A avaliação constatou também que o cardápio era monótono, composto unicamente pela farinha de milho para a produção de xima, uma espécie de papa. Não foram registrados os consumos de frutas e de proteína animal.

14 A ideia inicial era que o Projeto apoiado pelo PMA e o Projeto Complementar fossem implementados paralelamente. Dessa forma, o Projeto Complementar deveria servir como um apoio ao Projeto-piloto. No entanto, essa articulação não aconteceu e, por isso, o Projeto Complementar terminou por ser implementado ao fim do Projeto-piloto. Do mesmo modo, o PAA, iniciado em 2012, também pretendia aproveitar o ensejo dos trabalhos das escolas-piloto em Tete, o que foi alcançado com êxito.

CC BY NC SA

de discussão crenças e tabus, cuidados de higiene pessoal e ambiental, fatores que influenciam a produção, a distribuição e o acesso aos alimentos. Foram também temas, os cuidados no preparo e conservação dos alimentos e as propostas para uma dieta de melhor qualidade. Essas capacitações em termos de educação nutricional, contemplaram cozinheiros voluntários e professores.

O ano de 2012 foi marcado por reuniões com parceiros para a elaboração do Documento Base do PRONAE, aprovado em maio de 2013 pelo Conselho de Ministros. O documento foi baseado na experiência brasileira e na experiência moçambicana com doadores de alimentos. De acordo com relatório técnico fornecido pelo FNDE, a formulação do Documento Base aprovado envolveu muitos atores ligados ao governo e aos vários Ministérios, mas não foi destacada nenhuma forma de participação de representantes da sociedade civil nessa fase inicial do processo.

O PRONAE foi instituído como instrumento de política pública que tem como grupo-alvo prioritário as crianças que frequentam o ensino primário (1ª a 7ª classe). Como princípios norteadores do Programa estão a intersetorialidade, gradualismo na implementação, descentralização, participação comunitária, compras locais de alimentos e sustentabilidade. Contudo, vale ressaltar que o documento aprovado não tem status de Lei, configura-se apenas como algo semelhante a uma medida provisória. Em 2016, uma estratégia elaborada após a avaliação do Projeto-piloto primava pela aprovação de uma lei da alimentação escolar em Moçambique.

Durante o período da cooperação brasileira, foram ressaltadas pelos entrevistados várias dificuldades que não favoreceram o desenvolvimento do Projeto-piloto. A preocupação era desenvolver um modelo de programa viável, de acordo com a realidade moçambicana, tanto em termos de produção e cardápio, quanto em termos de processos administrativos. Todavia, mesmo os procedimentos tendo sido projetados para serem o mais simples possível, foi relatado que existiam dificuldades com o estabelecimento da prestação de contas, bem como insuficiente apoio político para desenvolver as questões técnicas necessárias, a falta de orçamento nacional destinado ao desenvolvimento do programa e a baixa memória institucional alcançada pelo Programa devido às mudanças de gestão local.

O Projeto-piloto do PAA em Tete, foi considerado um momento de êxito na compra da agricultura familiar. No entanto, a dificuldade com a documentação dos produtores foi grande. Mesmo documentos pessoais eram inexistentes em alguns casos e, em muitos outros, não foi possível comprar dos pequenos produtores porque eles não podiam emitir nota fiscal. Quando os produtores não tinham documentação, “atravessadores” (mediadores) faziam o inter-

médio, o que encareceria o preço dos produtos e acarretava uma grande discrepância entre o valor per capita calculado pelos gestores e o valor cobrado nesse processo.

Diante das dificuldades práticas, houve uma expressiva limitação em termos executivos. Em 2014, nas 12 escolas abrangidas, conseguiu-se fornecer alimentação escolar apenas durante cerca de 30% dos dias com aulas, sendo ainda mais reduzido esse percentual em 2015. Os dois modelos de gestão descentralizada (Distrito e escola) foram postos na prática de maneira desigual, o que também acarretou prejuízo para comparação entre os dois modelos (MOÇAMBIQUE, 2016). Apesar das dificuldades metodológicas, ao ter em conta a experiência do Projeto-piloto, foi constatado que a gestão pelas escolas é viável e mais proveitosa no caso dos produtos frescos. Portanto, foi sugerido que sejam mantidas duas formas de gestão descentralizada: uma pelo Distrito, para produtos não perecíveis, e outra pelas escolas, para produtos frescos.

As dificuldades apontadas evidenciaram a necessidade de maior articulação entre setores no nível local (Distrital), para além das discussões no âmbito nacional e nas províncias, as localidades precisavam de maior apoio em termos de extensão rural para que as compras da agricultura familiar pudessem ser direcionadas ao Programa. Soma-se a essas dificuldades, a pressão que a alocação de recursos financeiros significativos nas escolas pode gerar sobre os diretores e gestores devido à pouca experiência de gestão de recursos elevados e à tensão que interesses dos agentes locais podem gerar sobre as compras públicas.

Foi constatado que a compra de produtos locais foi muito pequena e que os pequenos produtores das zonas próximas às escolas foram praticamente excluídos desse processo. Muitos gestores entenderam que a preferência das compras locais dizia respeito a uma preferência para a contratação de comerciantes locais como fornecedores, mas não de pequenos produtores familiares. Sem documentação, os produtores locais de hortaliças, por questões burocráticas, não conseguem ter acesso aos concursos do Estado. A inadequação ocorre devido ao baixo nível de organização associativa dos camponeses, mas também devido à sazonalidade da produção agrícola e perecibilidade dos produtos. Portanto, foi recomendado que seja criada uma regulamentação para atender às especificidades do Programa.

Apenas na Província de Tete, onde o PAA foi implementado, houve um esforço considerável de extensão rural e capacitação das associações de produtores para participarem do concurso. Assim, a primeira fase do PAA (2012-2013) apoiou agricultores e cooperativas a suprir adequadamente as escolas com alimentos produzidos localmente. No entanto, até que os agricultores fossem registrados, foi necessário usar o intermédio de atravessadores. A segunda fase (2014-2017) fortaleceu as operações de campo, promoveu atividades de aprendizagem,

CC BY NC SA

assistência técnica e troca de conhecimentos e desenvolveu um sistema de monitoramento. Se na primeira fase o foco da produção foi o milho e o feijão, na segunda fase, a produção de vegetais foi a destacada (International Policy Center for Inclusive Growth - IPC-IG, 2017). Com o apoio do PAA, 27 associações de agricultores conseguiram vender ao Estado na Província de Tete. Nesse contexto, a perspectiva da compra por parte do Estado, fez com que o interesse em produzir de camponeses residentes nas áreas próximas às escolas na zona de aplicação do PAA aumentasse[15]. Assim, a experiência do PAA foi emblemática para que fossem detectadas lacunas na ação do Estado em termos da constituição de um mercado institucional, bem como os benefícios que a construção desse mercado pode trazer.

A União Nacional de Camponeses (UNAC), convidada a participar como integrante do grupo técnico consultivo do PAA, enfatizava a necessidade de desburocratização das compras e de apropriação governamental da iniciativa internacional[16]. Durante as discussões, segundo entrevista de um ator da sociedade civil na altura do projeto, a necessidade de articular setores era premente. A produção e comercialização de produtos envolve o acesso à água, questões relativas ao Ministério da Indústria e Comércio e questões sanitárias, que extrapolam as competências do Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar.

Nesse cenário, as preocupações dos representantes da sociedade civil recaíam sobre a apropriação do PAA pelo Estado depois do término do PAA com um orçamento próprio. O orçamento do Estado foi desde sempre uma questão problemática para o PRONAE, o que o deixa dependente de doações de parceiros internacionais. Em 2018, ainda sob a vigência de um acordo de cooperação entre o PMA Brasil e Moçambique, o Programa impulsionava sua expansão com um fundo de desenvolvimento financiado pela Rússia a partir da conversão da dívida do país em investimento no PRONAE até 2021[17] (PMA, 2018).

Quando indagados acerca das discussões nacionais para a construção de mercados institucionais, os entrevistados, de um modo geral, relataram que não havia uma movimentação consistente em termos nacionais. Dentre as dificuldades apontadas, foi colocado que muitas discussões técnicas foram realizadas, mas decisões políticas para alteração da Lei de Compras Públicas, ou outras medidas para sanar os gargalos identificados no terreno não ganharam

15 Esse fenômeno foi evidenciado no Relatório de Avaliação e na entrevista com o consultor da FAO responsável pela extensão rural do PAA em Tete.

16 A União colaborou tanto na construção de um diagnóstico para identificar a área para a aplicação do Projeto com base no potencial de produção agrícola, assim como na comunicação com as associações no nível local, por meio da União Provincial de Tete

17 Mozambique prepares to expand school feeding programme. 27/04/2018. https://centrodeexcelencia.org.br/en/mozambique-prepares-expand-school-feeding-programme/

destaque político. De acordo com os entrevistados, a amplitude do debate sobre os mercados institucionais foi reduzida à Província de Tete. Havia um grande desconhecimento da lei moçambicana que permite a organização dos produtores, inclusive, por parte dos próprios agentes estatais, tendo sido necessário que os consultores contratados pela FAO e pelo PMA divulgassem a legislação. Apesar de existir um serviço público de extensão rural, verificou-se que esse serviço ainda estava desarticulado e frágil para produção de um mercado institucional.

Em termos produtivos, a extensão rural do PAA utilizou a metodologia participativa comunitária e, segundo os entrevistados, os camponeses conseguiram aumentar significativamente a produção com poucos estímulos e insumos. Na verdade, foi sublinhado que os agricultores não se interessavam em produzir mais porque não havia mercado para as hortícolas e que o PAA deixou uma rede social. Segundo o consultor, em 2016, quando voltou a campo, os camponeses beneficiados pelo PAA apresentaram cartas convite para apresentar propostas de venda e cópias e recibos que demonstravam que o Programa estava a funcionar. Um dos problemas identificados foi a demora no pagamento. Portanto, para esse ator, assim como para os avaliadores do PRONAE, a descentralização da compra de hortícolas para o nível das escolas era uma questão urgente para tornar o circuito de compras mais curto.

Além das dificuldades de acesso a serviços de extensão rural, a situação do microcrédito em Moçambique também é precária. O crédito vindo do Estado é escasso. Há programas dispersos de organizações internacionais, mas que não suprem as necessidades. De acordo com um dos responsáveis pela extensão rural do PAA, alguns agricultores conseguiram microcrédito para pequenos melhoramentos em seus sistemas de estoque por meio da apresentação dos contratos do PAA.

Uma das questões discutidas durante os momentos de partilha de experiências e no próprio processo moçambicano foi o papel da sociedade civil no Programa. Se por um lado, a UNAC tinha a mesma percepção dos agentes brasileiros e da FAO, de que a sociedade civil deveria estar envolvida no desenho do projeto e de que deveria atuar politicamente na implementação, apoio e coordenação do Programa com um forte componente de *advocay*, por outro lado, as organizações locais tinham o seu interesse voltado, no máximo, para a participação na fase de implementação. Essas diferentes visões e expectativas revelam a heterogeneidade da sociedade civil no país, com diferenças notáveis entre as organizações com base em Maputo e as de caráter local, o que não favorece a amplificação nacional da agenda do PAA. Daqui resulta também a necessidade de o diálogo político ser incentivado nos níveis locais. Nesse contexto, foi enfatizada a necessidade de compromisso do governo e das ações do Estado para garantir a participação da sociedade civil e a adequação da política pública às suas con-

CC BY NC SA

tribuições, particularmente no que diz respeito à consolidação das estruturas de governança participativas (PAA, 2013).

De acordo com entrevistados que acompanharam a execução do PAA, a questão dos mercados institucionais teve um estímulo externo da FAO e do Brasil, que com seus agentes mobilizavam discussões. Percebiam que essa mobilização era bem-vista e apoiada, mas ainda não tinha sido apropriada de forma independente pelos agentes da sociedade civil moçambicana. Projetos específicos e parcerias frequentemente colocam como condição o diálogo com a sociedade civil e isso é um incentivo para esse tipo de mobilização. Dessa forma, as organizações da sociedade civil acabam por ter suas agendas pautadas por essas parcerias internacionais, mas têm baixa capacidade de mobilizar agendas de forma independente.

Na percepção de uma ex-consultora, a própria interação entre organizações da sociedade civil do Brasil e de Moçambique foi um aspecto motivador da agenda. De acordo com um ator da sociedade civil entrevistado, o PAA era apoiado pela sociedade civil como um modelo relevante, mas que o governo tem mais interesse em projetos que atraem grande volume de recursos em contraponto aos que requerem compromisso político e orçamental. Por outro lado, os camponeses, no contexto mais amplo, não conhecem o Programa, seus benefícios e como organizar-se para apropriar-se de seus instrumentos. A criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN), em 2018, poderia ter sido a oportunidade de criar um espaço de empoderamento da sociedade civil por via da sua chamada a uma participação ativa, e com perspectiva de maior articulação política entre diferentes entidades. Contudo, a pandemia prejudicou o andamento dos trabalhos do Conselho e por conseguinte, limitou a concretização deste potencial.

Após a avaliação do Projeto-piloto do PRONAE, foi elaborada uma Estratégia, para o Fortalecimento do Programa para o período 2017-2021, no qual se recomenda a integração entre essas duas políticas a partir do aprimoramento da gestão e das leis e criação de bases orçamentais para que os programas sejam sustentáveis. Nessa Estratégia, um dos cenários para a expansão gradual do PRONAE é a convergência progressiva das demais iniciativas de alimentação escolar em curso no país, as quais se encontram sob gestão de outras instituições que não o Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano.

Nesse caso, uma proposta é que a JAM e o PMA, que já operam iniciativas, adaptem-se ao modelo de compras locais de produtos diversificados. Do mesmo modo, recomendou-se que a ONG Ajuda de Desenvolvimento de Povo para Povo e a ONG Visão Mundial, que recebe doação de alimentos dos Estados Unidos, se adaptem também ao modelo completo de funcionamento do PRONAE.

CC BY NC SA

De acordo com o Relatório Final do Projeto Complementar, a ausência de agentes brasileiros no terreno poderia implicar uma perda de força política de avanço do modelo de alimentação escolar com compras da agricultura familiar. Essa colocação foi suscitada devido ao acompanhamento de discussões sobre a comparação dos custos do Projeto-piloto do PRONAE. Como o PMA é financiador do Projeto-piloto do PRONAE, o seu peso político na decisão do modelo a ser expandido seria fulcral. Nesse sentido, no referido Relatório, foi sublinhado que era necessário enfatizar o custo-benefício social do PRONAE, sendo importante ponderar que o custo imediato de implementação do Programa não deveria ser visto como um obstáculo que incapacitasse a adoção permanente do modelo de compras locais, pois os benefícios sociais seriam preponderantes a médio e longo prazo. O Relatório deste projeto destaca, ainda, como fraquezas da cooperação brasileira a pulverização de ações que poderiam ser de outro modo integradas, mencionando a falta de articulação entre agentes ligados à extensão rural e agentes ligados à alimentação escolar. A ênfase no nível técnico em detrimento do diálogo político-diplomático apurado, via ABC, também foi apontado como uma dificuldade da cooperação brasileira em Moçambique.

Em termos locais, há que destacar que o PAA alcançou os seus objetivos de aumento da produção e escoamento da produção familiar para as escolas e proporcionou aprendizados aos agentes envolvidos no processo. Contudo, a sua continuidade e expansão depende de financiamento e aperfeiçoamento institucional ainda incertos no contexto político atual de Moçambique. Apesar dessa dificuldade, entrevistados ressaltaram que o PAA foi um instrumento importante para identificar os constrangimentos que devem ser enfrentados na execução de uma possível política pública: extensão rural para organização dos produtores, aperfeiçoamento da lei de compras públicas e a gestão dos recursos[18].

Até 2021 não houve avanços em termos de regulamentação das compras locais, no contexto de uma política social de geração de renda para a agricultura familiar, havendo indicação de que o desafio da intersetorialidade se mantém ainda com a concentração do Programa em grande medida no Ministério da Educação com falta de apropriação consistente do setor agrário. Por isso, ainda persiste no país a figura dos 'intermediários' (ou atravessadores) que têm domínio sobre os procedimentos burocráticos, enquanto os possíveis beneficiários de uma política social de geração de renda permanecem sem acesso a esse mercado.

18 Para mais detalhes ver FAO, Castro, Carolina de. PAA Africa's contributions to the consolidation of PRONAE in Mozambique. working paper number 170, june, 2018. Disponível em: < http://www.ipcig.org/publication/28606?language_content_entity=en>. Acesso em 15 de maio de 2021.

No sentido de aperfeiçoamento das compras da agricultura familiar, o Brasil e a FAO apoiaram a realização de um projeto para a criação de um registro de agricultores familiares, o Cadastro Único do Produtor Agrário. De acordo com um consultor que trabalhou nessa iniciativa, uma das dificuldades para a implementação de um registro nacional para essa finalidade, centra-se no facto de muitas pessoas que vivem no meio rural em Moçambique não deterem documentos de identificação ou deterem documentos de identificação diversos, dificultando assim uma identificação civil homogênea para o registro. A tal acresce ainda o facto da população viver muito dispersa no território. Entretanto, em 2019 um projeto-piloto foi implantado na Província de Gaza (FAO, 2020) e em 2020, o Cadastro passou à fase do treinamento de extensionistas para o registro dos produtores, de modo a propiciar o uso desse instrumento no país.

De salientar também a elaboração da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional III. Contudo, até meados de 2022, o documento ainda aguardava por aprovação final do Conselho de Ministros, pois carecia de uma atualização de dados que, para ser realizada, exige mobilização de recursos. O momento de aguardo da aprovação da Estratégia coincidiu com um momento de dificuldade gerado não apenas pela pandemia, mas pela anterior destruição causada pelos ciclones, por secas e cheias e pelo conflito em Cabo Delgado, fenómenos que no seu conjunto geraram um elevado número de deslocados internos e agravaram a situação de insegurança alimentar no país[19]. Nesse cenário, as agências da ONU concentram esforços em ações emergenciais, como a distribuição de alimentos durante o período de fechamento das escolas, apoio alimentar às comunidades em situação de vulnerabilidade, e fomento de atividades produtivas com apoio formativo a pequenos produtores e extensionistas, no sentido de melhorar a produção e a organização no acesso ao mercado local e consequente geração de renda (FAO, 2020; PMA MOÇAMBIQUE, 2021). Do mesmo modo, o Centro de Excelência colaborou através do apoio prestado por via remota, através de coleta de informações, criação de *advocacy* e preparação de materiais de suporte às discussões governamentais sobre comitês intersetoriais, e na adaptação da alimentação escolar às circunstâncias da pandemia, contribuindo para a continuidade da alimentação escolar em 130 escolas durante a suspensão das aulas (PMA BRASIL, 2020).

19 Segundo a organização Internacional das Migrações, a situação de Cabo Delgado aumentou em 7% o total de Pessoas Deslocadas Internas (PDI) cujo número total em Moçambique ascende agora aos 784 mil indivíduos (Observador, 2022). Disponível em:https://observador.pt/2022/03/28/numero-de-deslocados-em-mocambique-aumenta-7-para-784-000/. Acessado em 11 de abril de 2022.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto da agenda internacional dos ODM e ODS, a estruturação de programas de alimentação escolar com compras locais da agricultura familiar representa uma oportunidade de criar um circuito virtuoso de política social que vise sanar vulnerabilidades, de modo a quebrar o ciclo de pobreza rural. Diferentemente do Brasil, país que serviu de referência aos projetos e iniciativas de cooperação em matéria de programas de alimentação escolar assentes no estímulo da agricultura familiar local, Moçambique e São Tomé e Príncipe partilham dificuldades semelhantes quanto à estruturação dos seus programas neste domínio. De facto, não obstante as suas diferenças, tais como dimensões territorial e populacional e potencial produtivo, ambos enfrentam desafios tais como a capacidade de assegurar de forma contínua disponibilidade orçamentária para seus programas; disponibilização de regulamentação legal que promova efetivamente o acesso dos agricultores familiares a um mercado institucional, devidamente formalizado que tenha como fundamento a geração de renda para grupos rurais vulneráveis; e, ainda, as dificuldades de integração com a política de extensão rural que permita que os seus beneficiários produzam de forma previsível e possam se adequar à necessidade de suprimento das escolas.

Apesar desses constrangimentos, que só podem ser resolvidos a partir de decisões políticas nacionais, a cooperação contribuiu para a colocação da agenda, por meio de debates, documentos e incentivos propiciados pelas experiências dos projetos-piloto. Contudo, falta ainda uma apropriação efetiva ao nível nacional tanto por parte do governo, quanto por parte da sociedade civil, como ocorreu no caso brasileiro, que possa ir além do aspecto técnico, e traduzir-se por fim em ações políticas.

Quanto ao aspecto inspiracional da cooperação e aos pequenos avanços incrementais, puderam ser observados nos dois países a criação de uma base legal para o programa que valoriza a produção local, embora a prática de uma política de geração de renda para os grupos vulneráveis ainda não tenha se consolidado a partir da regulamentação das leis criadas.

No caso de São Tomé e Príncipe, apesar do maior volume de produtos fornecidos ao PNASE ainda ser importado, foi possível observar um gradativo aumento de produtos frescos produzidos localmente e comprados com recursos descentralizados oriundos das contribuições dos pais dos alunos. Aprimoramentos de gestão e logística também são indicados como resultados positivos de cooperação contínua. No caso Moçambicano, as dificuldades de acesso dos pequenos agricultores familiares, tanto por razões de produção, como por razões de ordem burocrática, mantêm a figura dos atravessadores (intermediários), encarecendo assim

CC BY NC SA

a compra de produtos locais. Enquanto isso, a experiência do PAA mostra que a perspectiva de um apoio aos pequenos agricultores familiares em extensão rural e a perspectiva de compra certa resultou em um aumento da produção e da renda dos integrados no projeto. A criação de um cadastro de produtores rurais, apoiado pela cooperação, se efetivamente aplicado, pode favorecer a integração futura desses agricultores familiares.

Como visto, a atuação intersetorial ainda precisa de grande aprimoramento nesses países, contudo, é possível que os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, recentemente criados com o apoio da CPLP e do Brasil, possam, no futuro, com os possíveis aprimoramentos, servir de espaços de articulação. Por outro lado, a pandemia e seus efeitos socioeconômicos, a diminuição da aposta estratégica da Política Externa Brasileira na dimensão da cooperação internacional a esse nível e, no caso Moçambicano, os desastres naturais e conflito interno, indicam um momento de dificuldades de consolidação e expansão dos programas de alimentação escolar.

Muitas outras reflexões de carácter mais macro-político poderiam ter aqui lugar, tais como as atinentes às opções políticas do Brasil quanto ao seu papel de promotor do desenvolvimento, ou ainda, numa outra perspectiva, as reflexões sobre o estado da arte em matéria de concretização de segurança alimentar e de auxílio ao desenvolvimento rural no espaço dos países de língua oficial portuguesa. Igualmente importante poderá ser o debate sobre o modo como os programas de alimentação escolar promovem os objetivos de empoderamento do mundo rural, a economia circular, a relevância das cadeias curtas de produção e distribuição, e a relação das comunidades com a sua própria biodiversidade agrícola.

No entanto, o objetivo deste artigo foi o de proporcionar uma leitura mais micro das dinâmicas concretas que acompanham a implementação no terreno de uma linguagem de cooperação com vista à criação de programas de alimentação escolar centrada nos contributos da agricultura familiar, por nos parecer essencial compreender as dificuldades mas também os benefícios reais que resultam de processos eminentemente técnicos, e que idealmente se devem traduzir em respostas políticas perenes e sistematizadas

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana; Marcondes Danilo. Democratization by association? Brazil's social policy cooperation in Africa. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 29, n. 4, 1542–1560, 2016.

CC BY NC SA

ANCELOVICI, Marcos; JENSON, Jane. La Standardisation et les Mécanismes du Transfer Transnational. *Gouvernement et Action Publiquem*, v. 1, n. 37–58, 2012.

BANCO MUNDIAL. *Poverty and shared prosperity 2020: reversals of fortune*. 2020. <Disponível em: https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>. Acessado em 15 de maio de 2021.

BANCO MUNDIAL. *Poverty and shared prosperity 2018. piecing together poverty puzzle. 2018*. Disponível em:<https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity-2018> Acessado em 15 de maio de 2021.

BALABAN, Daniel. Cooperação internacional do Brasil para a criação de ações nacionais sustentáveis de Segurança Alimentar e Nutricional: a atuação do Brasil através do Centro de Excelência contra a Fome. In: ALMINO, João; LIMA, Sérgio (orgs.). *30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira*. Brasília: FUNAG, 285-303, 2017.

BRASIL. Decreto nº 8.473, de 22 Junho de 2015. Estabelece, no âmbito da Administração Pública Federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências. Brasília, 2015.

BRASIL, FNDE. 2015. *Cartilha Nacional da Alimentação Escolar*. Brasília: FNDE Brasil, FNDE. 2013. Parecer Técnico nº 92/2013 – CGPAE/DIRAE/FNDE. Assunto: Análise do Produto 4, referente à Consultoria Nutricional em Moçambique.

Brasil, FNDE. 2013. Parecer Técnico nº 93/2013 – CGPAE/DIRAE/FNDE. Assunto: Análise do Produto 7, referente à Consultoria Nutricional em Moçambique.

BRASIL, ESCOLA DE NUTRIÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em São Tomé e Príncipe – Fase II. Relatório de atividades desenvolvidas em São Tomé e Príncipe no período de 14 de Outubro de a 04 de Novembro de 2011.

BRASIL. Lei nº 11.947/2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica e dá outras providências.

BRASIL, ABC. Implantação do Programa de Alimentação Escolar em São Tomé e Príncipe. CTPD - Projeto BRA /04/043. Versão B. Brasília, Novembro de 2007.

BRASIL; FAO. 2005. Memorando de Entendimento entre o Governo do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação. Colaboração em Apoio ao Desenvolvimento Amplo da Segurança Alimentar ao Nível Nacional e Dentro do Escopo dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. 17 Outubro, 2005.

BRASIL: FAO; SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Plano Estratégico 2016-2019. Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar. 2015.

BRASIL: FAO: SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. 2015. Informe Técnico. Propostas para a regulamentação da Lei nº 4/2012 - Lei de Criação do PNASE. São Tomé e Príncipe, Novembro de 2015. 2015.

BRASIL; MOÇAMBIQUE; ESTADOS UNIDOS. A Cooperação Brasileira em Moçambique: Projeto de Assistência Técnica Complementar ao Desenvolvimento de um Programa de Alimentação Escolar em Moçambique. Relatório final: gestão local. Maputo, 10 de Março de 2016.

BRASIL; MOÇAMBIQUE; PMA. Elaboração do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Moçambique. 2009.

BRASIL; SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em São Tomé e Príncipe – Fase II. Projeto BRA/04/044. 5201. 2010.

BRASIL; SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Programa Executivo ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Democrática de São Tomé e Príncipe para Implementação do Projeto “Implantação do Programa Nacional de Extensão Rural (PRONER) em São Tomé e Príncipe”. 2009.

CASTRO, Carolina Milhorance de. Brazil’s Cooperation with Sub-Saharan Africa in the Rural Sector: The International Circulation of Instruments of Public Policy. *Latin American Perspectives*, v. 41, n. 5, 75–93, Issue 98, 2014.

DE OLIVEIRA, Osmany Porto. A prelude to policy transfer research. In: *Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation*. Edward Elgar Publishing, 2021.

DOLOWITZ, David; MARSH. Learning from Abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance,* v.13, n. 2, p. 05-24, 2000.

DUNLOP, Claire A. Policy transfer as learning: capturing variation in what decision-makers learn from epistemic communities, *Policy Studies*, v. 30, n. 3, 289-311, 2009.

EVANS, Mark; DAVIES, Jonathan. Understanding Policy Transfer: a Multi-level, Multi-disciplinary Perspective. *Public Administration*, v. 77, n. 2, 361–385, 1999.

FAO. 2019 FAO *Mozambique – Annual Report. 2020*. Disponível em:< http://www.fao.org/3/cb0459en/CB0459EN.pdf>. Acessado em 15 de maio de 2021.

FAO; CPLP; PORTUGAL. *Diretrizes de apoio e fortalecimento da agricultura familiar na CPLP*. 2018.

FRAUNDORFER, Markus. 2013. Fome Zero para o Mundo: a Difusão Global Brasileira do Programa Fome Zero. Austral: *Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 2, n.4, 97-122, 2013.

IPC-IG, CASTRO, Carolina. PAA *Africa's contributions to the consolidation of PRONAE in Mozambique. working paper number 170*, june, 2018. Disponível em: < http://www.ipcig.org/publication/28606?language_content_entity=en>. Acesso em 15 de maio de 2021.

IPC-IG; MIRANDA, Ana Carla; GYORI Mário; SOARES Fábio. *Fase II do Programa PAA África: resultados e lições aprendidas. One pager 343*. Fevereiro 2017. Disponível em: <http://www.ipcig.org/pt-br/publication/28153?language_content_entity=pt-br>. Acesso em 15 de maio de 2021.

LENSCHOW, Andrea; LIEFFERINK, Duncan; VEENMAN, Sietske. When the Birds Sing. A Framework for Analysing Domestic Factors Behind Policy Convergence, *Journal of European Public Policy*, v. 12, n. 5, 797-816, 2005.

MARSH, David; Sharman, Jason. New Directions in the Study of Policy Transfer. *Policy Studies*, v. 30, 269-288, 2009. Issue 3: New Directions in the Study of Policy Transfer.

MOÇAMBIQUE, PRONAE. Projecto-piloto em 12 escolas primárias das Províncias de Tete, Nampula, Manica e Gaza. Avaliação externa. Outubro-Novembro de 2015. Maputo, 2016.

CC BY NC SA

MOÇAMBIQUE. 2016. Estratégia para Fortalecimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (2017-2021). Maputo, Junho de 2016.

PAA ÁFRICA. Relatório de Resultados e Aprendizados da Fase I. Dezembro de 2013.

MILHORANCE, Carolina. Diffusion of Brazil's food policies in international organisations: assessing the processes of knowledge framing. *Policy and Society,* v. 39, n. 1, 36-52, 2020.

NEWMARK, Adam. An Integrated Approach to Policy Transfer and Diffusion. *Review of Policy Research*, v. 19, n. 2, 151-178, 2002.

PEIXINHO, Albaneide. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência & Saúde Coletiva*, v.18, n. 4, 909-916, 2013.

PMA BRASIL, Centro de Excelência contra a Fome. *Análise de Custo-Benefício São Tomé e Príncipe. Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar – PNASE,* Abril 2020. 2021.Disponível em: < https://centrodeexcelencia.org.br/en/publicacao-10/>. Acesso em 27 de junho de 2021.

PMA BRASIL. Centro de Excelência contra a Fome. *Relatório Anual 2020. 2021*. Disponível em: < https://centrodeexcelencia.org.br/en/relatorio-anual-2020-esta-disponivel-para-download/>. Acessado em 10 de maio de 2021.

PMA BRASIL, Centro de Excelência contra a Fome. *Relatório Anual 2019*. 2020. Disponível em: < https://centrodeexcelencia.org.br/en/annual-report/>. Acessado em 10 de junho de 2021.

PMA BRASIL, Centro de Excelência contra a Fome. *Relatório Anual 2018*. 2019. Disponível em: < https://centrodeexcelencia.org.br/en/relatorio-anual/>. Acessado em 10 de maio de 2021.

PMA; FAO. *Home-Grown School Feeding – Resource. 2018*. Disponível em: https://www.wfp.org/publications/home-grown-school-feeding-resource-framework. Acessado em 30 de abril de 2021.

PMA MOÇAMBIQUE. *World food Programme Mozambique 2020 Annual Country Report Highlights. 2021*. Disponível em: <https://www.wfp.org/publications/wfp-mozambique-2020-annual-country-report-highlights-2021>. Acessado em: 10 de junho de 2021.

PMA SÃO TOMÉ E PRÍNICPE. *WFP Sao Tome and Principe Country Brief September 2020.* 2020. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/sao-tome-and-principe/wfp-sao-tome-and-principe-country-brief-september-2020>. Acessado em: 10 de junho de 2021.

POMEROY, Melissa; WAISBIC, Laura; LOPES, Luara. *Construindo uma agenda para o monitoramento e avaliação da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento: reflexões a partir do caso brasileiro*. Perspectivas, Maio de 2017. Disponível em: < https://articulacaosul.org/wp-content/uploads/2017/05/MA-CSS-PORT_final.pdf>. Acessado em 20 de janeiro de 2021.

ROSE, Richard. What is Lesson-drawing? *Journal of public policy*, v. 11, n.1, 3-30, 1991.

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Lei n.º4/2012. Lei de Base do Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar.

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. *Revisão Estratégica "Fome Zero" – Horizonte 2030*. 2018. Disponível em: < https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000070152/download/>. Acessado em 10 de maio de 2021.

SIMMONs, Beth; ELKINS, Zachary. The Globalisation of Liberalisation: Policy Diffusion in the International Political Economy. *American Political Science Review*, v. 98, n. 1, 171-189, 2004.

STONE, Diane: OLIVEIRA, Osmany; PAL, Leslie. Transnational policy transfer: the circulation of ideas, power and development models, Policy and Society, v. 39, n. 1, 1-18,