



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MOISÉS RUBEM NOÉ DA CRUZ

TRANSFERÊNCIA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA  
ADAPTAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL AO  
PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS EM ANGOLA

CURITIBA

2021

MOISÉS RUBEM NOÉ DA CRUZ

TRANSFERÊNCIA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA  
ADAPTAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL AO  
PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS EM ANGOLA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais  
Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, como  
requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em  
Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Nilson Maciel de Paula

CURITIBA

2021

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
APLICADAS – SIBI/UFPR COM DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)  
Bibliotecário: Eduardo Silveira – CRB 9/1921

Cruz, Moisés Rubem Noé da

Transferência internacional de políticas públicas: uma análise da adaptação do Programa de Aquisição de Alimentos no Brasil ao Programa de Aquisição de Produtos Agropecuários em Angola / Moisés Rubem Noé da Cruz.– 2021.

84 p.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas.

Orientador: Nilson Maciel de Paula.

Defesa: Curitiba, 2021.

1. Política pública. 2. Segurança Alimentar. 3. Programa de Aquisição de Alimentos (Brasil). 4. Brasil. 5. Angola. I. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. II. Paula, Nilson Maciel de. III. Título.

CDD 362.58



MINISTERIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
40001016076P0

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **MOISES RUBEM NOE DA CRUZ** intitulada: **TRANSFERÊNCIA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA ADAPTAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL AO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS EM ANGOLA**, sob orientação do Prof. Dr. NILSON MACIEL DE PAULA, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 24 de Fevereiro de 2021.

Assinatura Eletrônica

02/03/2021 11:29:57.0

NILSON MACIEL DE PAULA

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

02/03/2021 10:00:33.0

MIRIAN BEATRIZ SCHNEIDER

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

02/03/2021 09:16:56.0

SILVIA APARECIDA ZIMMERMANN

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINOAMERICANA)

Avenida Prefeito Lothário Meissner, 632 - CURITIBA - Paraná - Brasil CEP  
80210-170 - Tel: (41) 3360-4354 - E-mail: politicaspublicas@ufpr.br

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 78929

**Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jspe>  
insira o código 78929**

*Dedico este Trabalho em memória dos Meus Pais.*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus pelo dom da vida, proteção e providência.

Ao Prof. Dr. Nilson Maciel de Paula, pelas orientações e amizade.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pela Bolsa de manutenção pessoal e acadêmica.

Ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná, pelos conhecimentos e estrutura de aprendizagem.

À minha noiva Onorina Malmer Gomes Pedro pelo apoio durante essa etapa, e a todos que direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

*“Na Natureza nada se cria, nada se perde, tudo se transforma”*

*Antoine Lavoisier*

## RESUMO

Atualmente, a insegurança alimentar e nutricional é um problema que afeta vários países, uns por excesso de peso, outros por elevados índices de fome e desnutrição. O Brasil é um dos países que nos últimos anos reduziu os índices de insegurança alimentar e nutricional através de políticas públicas que fortaleçam a agricultura familiar e a promoção da segurança alimentar e nutricional. O Programa de Aquisição de Alimentos é uma dessas ações que pela sua hibridação contribuí para segurança alimentar e para o fortalecimento da agricultura familiar, ganhando notoriedade internacional como um programa de referência para outros países. As novidades do PAA chegaram a vários países Africanos dando origem ao PAA África. Angola é um dos países que se inspirou no programa brasileiro para elaboração do PAPAGRO, que após três anos da sua execução colapsou. O objetivo deste trabalho é analisar o processo de transferência do PAA ao PAPAGRO, para o qual foi adotado o método qualitativo, tanto na obtenção e processamento dos dados, bem como para análise dos resultados. Adotou-se como referencial teórico base o Modelo sobre Difusão/Transferência de Políticas Públicas desenvolvido por Dolowitz & Marsh, o qual contém importantes questões relativas ao processo de difusão/transferência, verificadas na empiria, constituindo um roteiro para esta análise. Além disso, esta análise se baseia na literatura referente a discussão sobre a o sistema agroalimentar mundial contemporâneo e o processo de difusão de programas que promovem a segurança alimentar e nutricional. O colapso do PAPAGRO sinaliza a necessidade de um mecanismo que viabilize a difusão/transferência e continuidade de políticas públicas de aquisição entre países do hemisfério sul, em especial no contexto de relações bilaterais ou de acordos entre países nos quais são garantidas as bases político-institucionais para os fluxos de conhecimento, pessoal especializado, recursos tecnológicos e ferramentas para a adaptação de políticas públicas em outros países. Além dos aspectos tecnológicos, econômicos, sociais, culturais, religiosos e geográficos envolvidos, a adoção de políticas públicas em ambientes distintos daqueles onde foram pioneiramente executadas requer uma moldura institucional e política que as sustentem no longo prazo e as tornem resistentes às instabilidades que emergem na sociedade e no próprio aparelho de Estado.

Palavras Chaves: Segurança Alimentar; Difusão/transferência; Programa de Aquisição de Alimentos; Programa de Aquisição de Produtos Agropecuários



## ABSTRACT

Currently, food and nutritional insecurity is a problem that affects several countries, some due to overweight, others due to high rates of hunger and malnutrition. Brazil is one of the countries that in recent years has reduced the rates of food and nutritional insecurity through public policies that strengthen family farming and the promotion of food and nutritional security. The Food Purchase Program is one of these actions that, by its hybridization, contributes to food security and the strengthening of family farming, gaining international notoriety as a reference program for other countries. The novelties of the PAA reached several African countries, giving rise to PAA Africa. Angola is one of the countries that was inspired by the Brazilian program to elaborate the PAPAGRO, which collapsed after three years of execution. The objective of this work is to analyze the process of transfer from PAA to PAPAGRO, for which the qualitative method was adopted, both in obtaining and processing data, as well as for analyzing the results. The Model on Diffusion/Transfer of Public Policies developed by Dolowitz & Marsh was adopted as a basic theoretical framework. In addition, this analysis is based on the literature discussing the contemporary global agrifood system and the diffusion process of programs that promote food security and nutrition. The collapse of PAPAGRO signals the need for a mechanism that enables the diffusion/transfer and continuity of public procurement policies among countries of the southern hemisphere, especially in the context of bilateral relations or agreements among countries in which the political-institutional bases for the flows of knowledge, specialized personnel, technological resources and tools for the adaptation of public policies in other countries are guaranteed. Besides the technological, economic, social, cultural, religious, and geographical aspects involved, the adoption of public policies in environments other than those in which they were first implemented requires an institutional and political framework that will sustain them over the long term and make them resistant to the instabilities that emerge in society and in the State apparatus itself.

Key words: Food Security; Diffusion/transfer; Food Purchase Program; Purchase of Agricultural Products Program

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO PAA, POR REGIÃO, EM 2018 .....	46
GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PAA DE 2009 A 2018 .....	48
GRÁFICO 3 - COMPOSIÇÃO DO PARLAMENTO DE ANGOLA NA LEGISLATURA 2017 – 2022 .....	62
GRÁFICO 4 - EVOLUÇÃO DO PIB REAL DE ANGOLA DO PÓS-GUERRA A 2020 .....	72

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1- MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON.....	37
FIGURA 2- TENDÊNCIAS NA RELAÇÃO ENTRE COOPERAÇÃO, DIFUSÃO/TRANSFERÊNCIA E CONVERGÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	41
FIGURA 3 - MAPA DE ATUAÇÃO DO CENTRO DE EXCELÊNCIA CONTRA A FOME .....	57
FIGURA 4 - CWTS LEIDEN RANKING DE PRODUÇÃO DE PESQUISA E TECNOLOGIA .....	59
FIGURA 5 - MODELO 5P DE CONTINUIDADE DO OBJETO DIFUNDIDO/TRANSFERIDO .....	64

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - EVOLUÇÃO DOS NÚMEROS DE TODAS MODALIDADES DO PAA BRASIL DE 2009 A 2018 .....	46
--	----

## LISTA DE ABREVIACÕES

BNA – Banco Nacional de Angola

BPC – Banco de Poupança e Crédito

CDS - Compra com Doação Simultânea

CDAF - Compra Direta da Agricultura Familiar

Conab - Companhia Nacional de Abastecimento

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CPR Estoque - Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar

Emater - Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural

Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FSIN - Food Security Information Network

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDA - Instituto de Desenvolvimento Agrário

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola

ONU - Organização das Nações Unidas

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PAPAGRO - Programa de Aquisição de Produtos Agropecuários

PMA - Programa Mundial de Alimento

Pnad - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNSAN - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

TEDS - Termos de Execução Descentralizados

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
1.2 PROBLEMA .....	17
1.3 OBJETIVOS.....	17
1.4 METODOLOGIA.....	18
<b>2 SISTEMA AGROALIMENTAR GLOBAL E A TRANSFERÊNCIA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>21</b>
2.1 GLOBALIZAÇÃO, ESTADO NACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	21
2.2 O ALIMENTO GLOBALIZADO.....	23
2.3 INTERNACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) .....	26
2.4 DIFUSÃO/TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	28
2.5 IMPLEMENTAÇÃO DO OBJETO DIFUNDIDO/TRANSFÊRIDA – MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON .....	36
2.6 CONVERGÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	39
<b>3 UMA ABORDAGEM SOBRE O PAA E O PAPAGRO .....</b>	<b>42</b>
3.1 ORIGEM E FUNCIONAMENTO DO PAA .....	42
3.1.1 EVOLUÇÃO DO PAA .....	45
3.1.2 Esvaziamento do PAA .....	47
3.2 ANGOLA E SEU ESTADO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR.....	48
3.2.1 ORIGEM E FUNCIONAMENTO DO PAPAGRO.....	50
3.2.2 A FALÊNCIA DO PAPAGRO E O NOVO PROGRAMA .....	54
3.3 OS LIMITES DA TRANSFERÊNCIA DO PAA PARA O PAPAGRO.....	54
<b>4 CONDIÇÕES PARA VIABILIDADE DA DIFUSÃO/TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICA PÚBLICAS .....</b>	<b>61</b>
4.1 PAA E PAPAGRO SEGUNDO O MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS.....	61
4.2 ESTRATÉGIA 5P DE CONTINUIDADE DO OBJETO DIFUNDIDO/TRANSFERIDO .....	63
<b>5 PERSPECTIVAS DA DIFUSÃO/TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM ANGOLA</b>	<b>69</b>

5.1 INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E FRAGILIDADE INSTITUCIONAL .....	69
5.2 DESAFIOS PARA POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM ANGOLA .....	71
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>75</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>77</b>



## 1 INTRODUÇÃO

O mundo está em um processo dinâmico de integração social, política, econômica, cultural e tecnológica, o que aproxima cada vez mais diferentes nações a problemas comuns, e na busca de suas soluções. Não obstante, muitos países têm obtido sucesso na resolução de determinados problemas através de medidas recomendadas pelas organizações internacionais como modelos, numa integração global que tem permitido transferências de políticas públicas tanto entre regiões de um mesmo país, quanto entre países. Para (WEYLAND, 2005) o processo de transferência e difusão de políticas públicas pode ser visto como adoção de uma mesma inovação em diferentes ambientes, o que implica em processos de propagação e/ou adaptação internacional e subnacionais.

O Brasil teve grandes avanços sociais nas últimas três décadas, tendo como marco a Constituição Federal de 1988, com melhorias sociais promovidas por políticas públicas, entre as quais se destacam programas de fortalecimento da agricultura familiar para a segurança alimentar e nutricional, e de combate à fome e a pobreza. Entre eles está o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, um mecanismo que viabiliza a comercialização institucional dos produtos oriundos da agricultura familiar, criado em 2003 a partir de uma articulação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA com o Governo Federal, como uma ação estruturante e intersetorial no contexto das estratégias do Programa Fome Zero. O PAA é um programa híbrido, pois é simultaneamente uma ação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN e das Políticas de Combate à Fome e Pobreza.

Além-fronteiras o PAA foi fonte de inspiração para outros países, principalmente da África e da América Latina e Caribe para elaboração de políticas locais de aquisição de alimentos. O PAA África é uma iniciativa conjunta do Governo Brasileiro, da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), do Programa Mundial de Alimentos (PMA) e do Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional, que já beneficiou quase cinco mil agricultores e mais de 124 mil estudantes inserido na rede de beneficiários em cinco países daquele continente, com um orçamento total de US\$ 11 milhões, tendo sido implementado na Etiópia, em Malawi, Moçambique, no Senegal e Níger (VERDÉLIO, 2014).

O presente trabalho se propõe a apresentar uma análise da replicação do PAA ao Programa de Aquisição de Produtos Agropecuários – PAPAGRO, de modo a explorar os fatores que estão na base para elaboração, implementação e continuidade desses programas num ambiente diferente de sua origem respeitando a particularidade de cada país. Para tanto, este

trabalho está dividido em 6 capítulos, para além desta introdução. No segundo capítulo é feita uma revisão dos conceitos e interpretações sobre difusão e transferência internacional de políticas públicas com ênfase nos sistemas agroalimentares. O terceiro capítulo contém uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA no que tange à sua origem, sua operacionalização e seus resultados quantitativos e qualitativos em diversas localidades no Brasil, ainda neste capítulo é exposto o Programa de Aquisição de Produtos Agropecuários – PAPAGRO, sua origem, sua operacionalização e seus resultados quantitativos e qualitativos em Angola. O capítulo se encerra com uma aplicação do modelo de Dolowitz & Marsh (2000) verificando os limites do processo de difusão/transferência do PAA ao PAPAGRO. No quarto capítulo são apresentadas discussões sobre as condições necessárias para a efetivação de um processo de difusão/transferência, o qual é tratado no quinto capítulo no tocante às políticas públicas e as perspectivas de segurança alimentar e nutricional. Por fim são apresentadas as conclusões e recomendações.

## 1.2 PROBLEMA

A insegurança alimentar e nutricional é um problema em escala global, e medidas para combater esta pandemia têm sido elaboradas a nível dos Estados Nacionais e das Organizações Supranacionais. O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA é uma ação que visa contribuir para o fortalecimento da agricultura familiar e a promoção da segurança alimentar e nutricional, o qual, pelos seus resultados, foi difundido internacionalmente. Este processo de transferência é discutido a partir de questionamentos sobre difusão do PAA como mecanismo para promoção do combate a Insegurança alimentar e nutricional, e sobre os condicionantes para seu sucesso ou fracasso no contexto do país receptor.

## 1.3 OBJETIVOS

### Objetivo Geral

- Analisar o processo de transferência do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA ao Programa de Aquisição de Produtos Agropecuários – PAPAGRO.

### Objetivos específicos

- Compreender a difusão e a transferência de políticas públicas entre países do hemisfério sul e identificar a viabilidade desse processo.
- A partir dos referenciais analíticos da difusão e transferência de políticas públicas fazer um estudo comparativo entre o PAA e o PAPAGRO.
- Discutir a importância do PAPAGRO para o combate à insegurança alimentar e nutricional em Angola.

#### 1.4 METODOLOGIA

Este trabalho é de caráter exploratório, visando analisar informações relativas à transferência internacional de políticas públicas, tendo como foco a origem, funcionalidade e estado do PAA no período de 2003 a 2019, bem como o entendimento da origem, funcionamento, esvaziamento e o encerramento do PAPAGRO. Por outro lado, é também de cunho descritivo, pois contém uma análise comparativa dos dois programas visando compreender os fatores endógenos e exógenos do ambiente onde cada programa foi implementado e seus respectivos resultados. Assim, para obtenção e processamento dos dados e análise de seus resultados, adotou-se um método de pesquisa qualitativa baseado na pesquisa documental de fontes secundárias de órgãos oficiais do governo angolano e brasileiro, publicações e dados das organizações internacionais, jornais, entrevistas e revistas.

O objeto de investigação desta pesquisa está circunscrito ao processo de implementação do PAA no Brasil, seus impactos na segurança alimentar, sua difusão/transferência como política pública bem-sucedida, e sua adoção em Angola. Estes aspectos foram articulados com base nas ferramentas de análise do modelo de Dolowitz & Marsh (2000), relacionado aos mecanismos de difusão/transferência, no modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (2003), e com base no referencial teórico principal e com as discussões advindas do processo de construção da pesquisa, este trabalho propõe uma estratégia alternativa para análise do processo de difusão/transferência denominado 5p. Realça-se que estes pontos não foram estudados de forma isolada ou em um momento específico da pesquisa, mas no próprio processo da construção das ideias eles aparecem permeando a investigação e dando corpo a pesquisa.

No primeiro momento de investigação, estabeleceu-se o título, o problema e os objetivos da pesquisa, e para tal, realizou-se a revisão da literatura sobre transferência de políticas públicas e sua importância para segurança alimentar e nutricional. Após realçar que a escolha do objeto de pesquisa partiu da relação histórica, cultural e acadêmica com sujeito, pelo fato de

seu autor ser de nacionalidade angolana e residente no Brasil nos últimos sete anos, o que propiciou uma identificação do objeto com o sujeito da investigação, criando a oportunidade de pesquisa. Sendo assim, esta pesquisa partiu do intuito de estabelecer a relação entre o PAA brasileiro e PAPAGRO angolano de modo a entender as características de cada programa, seus funcionamentos e arranjos ao longo do tempo, e quais lições foram aprendidas/apreendidas no processo de desenvolvimento dos mesmos. Em seguida foi feito um aprofundamento e expansão do referencial teórico em articulação com dados referentes ao segurança alimentar e nutricional no mundo, e em particular no Brasil e em Angola. Neste momento da pesquisa deu-se vazão no entendimento de como se formou o atual sistema agroalimentar contemporâneo, e suas implicações para segurança alimentar e nutricional dos povos. Os dados da ONU (2018) e da Food Security Information Network - FSNI (2020) foram fundamentais para compreensão do atual estado de segurança alimentar e nutricional no mundo, no Brasil e Angola. Buscou-se também, o entendimento de como o atual estado de insegurança alimentar e nutricional impulsiona a difusão de políticas públicas que promovem a segurança alimentar e nutricional em escala global. Ainda no desenvolvimento deste primeiro momento analisou-se os modelos e teorias sobre difusão de políticas públicas, partindo das discussões propostas por Dolowitz & Marsh (2000), Dobbin, Simmons e Garret (2007) e Ancelovici e Jenson (2013), estes autores propõem e demonstram o porquê e como as políticas públicas se movimentam de lugar para outro e de um ator para outro. Uma vez essas inovações comunicadas, há todo um conjunto de ações que o ator receptor sofre internamente para recepção e execução da política, sendo assim as discussões propostas por Kingdon (2003), através do modelo dos múltiplos fluxos foram fundamentais para compreensão dos arranjos interno do ator receptor, e finalmente o primeiro momento se encerra com a descrição detalhada do PAA e do PAPAGRO. Portanto, esta fase primária engloba a introdução, o capítulo 2 e primeiro e segundo subcapítulos do capítulo 3.

O segundo momento da pesquisa inicia com o último subcapítulo do capítulo 3, marcado por um estudo de caso e suas discussões sobre os limites da transferência/tradução do PAA ao PAPAGRO, as informações para o processamento deste ponto da pesquisa foram levantadas em sites oficiais de Angola, Brasil, organizações internacionais onde se destaca a FAO e o PMA, as informações disponíveis na literatura e nos meios de informações como jornais e revistas científicas, visando assim responder com base na empiria as 7 questões do modelo de Dolowitz & Marsh (2000) referente a transferência de políticas públicas, a saber: (a) por que ocorre a transferência de políticas públicas? (b) quais atores estão envolvidos neste processo? (c) O que é transferido? (d) de onde são extraídas as lições ou de onde vem o aprendizado? (e)

quais são os distintos graus da transferência? (f) quais são os constrangimentos ao processo de transferência? (g) como se pode demonstrar a ocorrência da transferência? (h) como a transferência pode levar ao fracasso da política? O segundo momento também abrange o capítulo 4, onde é abordado as condições para viabilidade e continuidade do objeto difundido. E o terceiro e último momento desta pesquisa engloba o capítulo 5 e a conclusão abordando sobre os desafios e as perspectivas da difusão das políticas públicas de promoção de segurança alimentar e nutricional no mundo, e em Angola.

Portanto, a partir dos procedimentos metodológicos escolhidos, a investigação é qualitativa dividida em três segmentos, a revisão bibliográfica, a pesquisa documental de fontes secundárias, e o estudo de caso através da análise dos dados empíricos. Por fim são apresentadas as conclusões finais e recomendações.

## **2 SISTEMA AGROALIMENTAR GLOBAL E A TRANSFERÊNCIA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

O objetivo deste capítulo é expor a formação do sistema alimentar no contexto de uma ordem global, a partir do qual o papel do Estado nação nas relações internacionais foi redefinido, assim como foram concebidas políticas especificamente voltadas à segurança alimentar. Também se busca o entendimento da literatura com relação ao processo de difusão/transferência das políticas públicas, que é assunto de relevância tanto no meio acadêmico quanto no ambiente institucional. Apesar dessa relevância, sua identidade conceitual ainda não está consensualmente estabelecida, sendo interpretada de diferentes formas e denominações, pois é um tema bastante dinâmico tendo em conta a velocidade das interações econômicas, sociais, políticas e culturais ao redor do mundo.

### **2.1 GLOBALIZAÇÃO, ESTADO NACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS**

A globalização é um processo de aprofundamento da integração internacional econômica, social, cultural e política entre os povos, que teria sido impulsionado pela redução de custos dos meios de transporte e comunicação dos países no final do século XX e início do século XXI (STEVEER, 2008). Embora vários estudiosos situem a origem da globalização em tempos modernos, outros traçam a sua história muito antes da era das descobertas e viagens ao Novo Mundo pelos europeus. Alguns até mesmo traçam as origens ao terceiro milênio A.C (FRANK, 1998).

O termo "globalização" tornou-se comum nos meados da década de 1980 e especialmente a partir de meados da década de 1990. O Fundo Monetário Internacional – FMI (2000), identificou quatro aspectos basilares da globalização: comércio e transações financeiras, movimentos de capital e de investimento, migração e movimento de pessoas e a disseminação de conhecimento. No entanto, tal processo tem sido acompanhado por problemas ambientais, relativos à mudança climática, poluição do ar, exaustão dos naturais, e por problemas sociais decorrentes do empobrecimento da força de trabalho e aumento das desigualdades. Destaque deve ser dado ainda às estratégias de grandes corporações transnacionais em busca de vantagens competitivas associadas a novas oportunidades de mercado e fontes de matéria prima (BRIDGES, 2002). É neste prisma que esta pesquisa entende que os hábitos e os sistemas agroalimentares em diferentes lugares são manifestações de um

mundo globalizado. O alimento, bem como toda sua estrutura produtiva e a maneira de se alimentar são influenciadas pela força da globalização.

Segundo Al-Rodhan e Stoudmann (2006, p. 6) “a globalização não é uma força que precisa ser parada; ela é, antes, um processo que influencia cada um de nós de diversas maneiras, tanto para o nosso benefício como para o nosso prejuízo”. De modo a uniformizar o debate conceitual, esses autores argumentam que as diferentes definições constantemente tendem a enfatizar, por um lado, progresso, desenvolvimento, estabilidade e integração, e por outro, regressão, colonialismo e desestabilização.

A globalização é um processo que abrange as causas, o fluir e as consequências da integração transnacional e transcultural das atividades humanas e não humanas (AL-RODHAN; STOUDMANN, 2006, p. 5).

Os Estados são afetados diferentemente pelo processo da globalização. Via de regra, os países subdesenvolvidos dispõem de menos recursos para impedir os avanços da globalização dado seus impactos negativos. Por outro lado, Estados (EUA, Rússia, União Europeia, China) com maior protagonismo em várias agendas políticas, culturais, e principalmente econômicas estimulam a globalização, paralelamente à proeminência do capital financeiro, respaldado pelo desenvolvimento tecnológico. Não obstante, esses Estados hegemônicos, no processo de entrada em outros países, acabam afetando de forma direta ou indireta a maneira de se alimentar e os processos produtivos de obtenção dos alimentos nestes países. Com poucas exceções, historicamente as transferências de políticas públicas ocorrem no sentido Norte-Sul, onde os países da União Europeia, Reino Unido, EUA, Rússia e mais recentemente a China assumem o papel de emissores de inovações e os países Africanos, América Latina e Caribe e alguns países asiáticos são, via de regra, receptor de inovações. Para evitar o determinismo da globalização que afeta negativamente seus interesses, alguns Estados periféricos a este processo têm buscado uma postura mais nacionalista como antídoto às correntes danosas da globalização. É importante considerar que as mudanças nos processos de produção e nos padrões de consumo, associadas à globalização e às inovações tecnológicas são impulsionadas pelas grandes corporações dos Estados hegemônicos e não necessariamente pelos Estados nação.

A globalização é um processo multidimensional, causando impacto direto ou indireto sobre o Estado e as políticas públicas. Segundo Hay (2006, p. 587) “na atualidade, virtualmente nenhuma questão é mais contestada e mais potencialmente importante no campo das políticas públicas do que o impacto da globalização”. Esta afirmação diz respeito à forma e à intensidade do impacto da globalização sobre o Estado e sobre as políticas públicas, e são notórios os graus

crecentes de internacionalização dos Estados e das políticas públicas. Na visão tradicional entende-se a globalização como um processo que inevitavelmente leva a uma fragilização do Estado nacional, o que pode ser interpretado tanto positiva quanto negativamente.

O Estado é um agente central no processo de globalização e um ator de primeira grandeza no processo de difusão/transferência de políticas públicas. As políticas públicas nascem dentro de um território, para atender um problema, de uma determinada sociedade ou parte dela, sobre a liderança de atores públicos e privados que alocam recursos para construção de soluções capazes de gerar resultados plausíveis. E a relação do Estado com a globalização abre portas para difusão/transferência de políticas públicas as quais, via de regra, têm nos seus resultados a justificativa de serem exportadas a nível nacional ou internacional.

## 2.2 O ALIMENTO GLOBALIZADO

O alimento, as maneiras de se alimentar e seus processos de produção, são fundamentais na dinâmica da evolução das sociedades, pois são atividades bases para manutenção da vida, não só por razões biológicas, mas também por envolver aspectos econômicos, sociais, científicos, políticos, psicológicos e culturais (PROENÇA, 2010). Em um mundo globalizado, e caracterizado por relações de dominação entre diferentes países dirigidas por agendas econômicas e financeiras, os sistemas agroalimentares ganham bastante destaques. Os sistemas agroalimentares são entendidos como a soma total de operações de disponibilização de insumos, de produção nas unidades agrícolas, de armazenamento, transformação e distribuição de alimentos.

Os processos de produção, industrialização e distribuição do alimento e a liberalização dos mercados agrícolas são fenômenos que caminham paralelamente sob o domínio do sistema agroalimentar corporativo global que se estabeleceu fortemente nos últimos 20 anos sob liderança dos Estados Unidos da América. Ao agir como verdadeiro império agroalimentar, um pequeno grupo de corporações transnacionais impõe um sistema global sobre os mecanismos institucionais que controlam os fluxos entre a disponibilidade de insumos, produção, distribuição e o consumo de alimentos. E os Países periféricos ao sistema, como os do continente Africano e da América latina e Caribe, são tipicamente importadores de alimentos, ao mesmo tempo em que intensifica, desde os anos de 1970, a produção de *commodities* agrícolas, a exemplo da soja, e minerais, como petróleo, ferro, diamante, ouro, etc. em busca



de divisas nos mercados internacionais, em detrimento da produção alimentar doméstica (PETERSEN, 2011). No continente Africano estão localizados 25% da terra agricultável mundial, não obstante segundo os dados da ONU (2018), o continente gastou 35 bilhões de dólares na importação de alimentos. Ao mesmo tempo, apenas 20% da área agricultável tem sido explorada sob sistemas de cultivos rudimentares e baixa produtividade, fazendo da África um gigante adormecido da produção de alimentos. Os recursos gastos com importações, se fossem investidos gradualmente dentro do continente para formação dos produtores rurais, desenvolvimento de pesquisas, em algumas cadeias produtivas e no fortalecimento da agricultura familiar, com certeza contribuiria para o combate da fome e a promoção da segurança alimentar e nutricional.

Segundo Paula (2017), o sistema agroalimentar mundial contemporâneo é fruto da reconstrução da economia mundial após a segunda guerra, encabeçada pelas instituições originárias da conferência de *Bretton Woods*, que aconteceu em 1944 nos Estados Unidos da América, no intuito de criarem mecanismos para reerguer os países devastados, através de instituições como Banco Mundial e o Fundo Monetário Mundial, alinhados a uma nova ordem mundial e financeira. Várias iniciativas foram desencadeadas para a reconstrução e integração da economia mundial, mas que causam feridas crônicas no sistema agroalimentar mundial e na segurança alimentar e nutricional, que perduram até os dias de hoje.

Também foi em *Bretton Woods*, onde morre efetivamente o padrão Libra-Ouro e o Dólar é adotado como moeda internacional, que são lançadas as bases para expansão do comércio internacional (PAULA, 2017). Não obstante, com advento da globalização, impulsionada principalmente pelo comércio e transações financeiras internacionais, movimentos de capital e de investimento, instalou-se um ambiente propício para poucas e grandes corporações transnacionais ditarem os rumos do sistema agroalimentar mundial e a padronização de culturas alimentares causando a desarticulação de meios e modos de produção e padrões de consumo local. Outra consequência dos vários desequilíbrios produzidos pelo sistema agroalimentar mundial é o agravamento da insegurança alimentar e nutricional refletindo-se no fato de que o mundo conta atualmente com tantos habitantes desnutridos e famintos, quanto com habitantes “supernutridos” sujeitos à obesidade, às doenças cardíacas e a diabetes.

“Dadas essas dimensões, as relações socioeconômicas e mercantis estabelecidas em torno do alimento, passaram a repercutir, cada vez mais, tendências mundiais de comércio e investimento moldados por um aparato regulatório inacabado, assim como a propagação de padrões de consumo estimulada pela integração dos mercados e pelo protagonismo das grandes corporações multinacionais. As implicações desse processo vieram à tona mais visivelmente no início deste século, no contexto da crise alimentar

que agravou severamente o quadro de insegurança alimentar e nutricional em escala mundial.” (PAULA, 2017.p.11).

Os dados da ONU (2018) apontam que os maiores índices de fome e desnutrição estão localizados em algumas regiões da África, Ásia e América Latina, onde se deu um processo de esvaziamento da produção agrícola doméstica e a consequente quebra dos padrões de alimentação local. Já a obesidade é predominante nos Estados Unidos e México, que somam 143 milhões de pessoas acima do peso. O país com o maior índice de desnutrição, tanto em proporção quanto em números absolutos é o Iêmen, com cerca de 60% da população, o que responde a 17 milhões de pessoas. Em números absolutos, os Estados Unidos reúnem o maior número de pessoas obesas, com 31,8% de sua população, o que corresponde a 103 milhões de estadunidenses e, ainda, aproximadamente 40 milhões de estadunidenses são afetados pela fome, colocando os EUA como o país com maior índice de fome e pobreza entre os desenvolvidos (FAO,2018; LIMA *et al*, 2020).

Segundo PNAD (2018) no Brasil 10,3 milhões de pessoas viviam em domicílios em que houve privação severa de alimentos, e que em 68,9 milhões de domicílios 36,7% estavam com algum grau de insegurança alimentar, atingindo 84,9 milhões de brasileiros. A prevalência nacional de segurança alimentar caiu para 63,3%. Os dados indicavam que 6,5 milhões de crianças menores de 5 anos de idade viviam em domicílios com algum grau de insegurança alimentar, o que representa metade da população desta faixa etária. Dos 3,1 milhões de domicílios com insegurança alimentar grave, 1,3 milhão estava no Nordeste. E os dados da ONU (2018) indicavam que 12,6 % da população brasileira é obesa.

Em Angola a desnutrição e a fome assola aproximadamente 2,5 milhões de pessoas, o que corresponde a cerca de 9 % da população, e é a maior causa de mortalidade infantil, cujas dimensões podem ser graves uma vez em função de subnotificações dos casos e do agravamento do atual estado de crise econômica, social e política que país enfrenta. O país apresenta níveis muito altos de desnutrição crônica em crianças dos seis meses aos cinco anos, com uma taxa de prevalência de 38%, o que coloca o país numa situação de emergência (UNICEF, 2015; ONU, 2018).

A agricultura familiar, reconhecida internacionalmente pelo seu papel como abastecedora de alimentos, e um dos pilares da segurança alimentar e nutricional é o setor produtivo mais duramente afetado pelo progressivo domínio corporativo dos sistemas agroalimentares. Segundo Peterson (2011) o enfraquecimento da agricultura familiar está na base do êxodo rural, e por outro impulsiona os produtores familiares a buscarem alternativas de

trabalho e renda ao integrarem cadeias agroindustriais como fornecedores de matérias-primas. Nas últimas três décadas houve uma expansão da agricultura familiar através do aporte de recursos públicos orientados ao financiamento e à assistência técnica. Não obstante, essa expansão se traduz no aumento da especialização produtiva das propriedades e na sua crescente dependência de insumos e equipamentos industriais. Sendo assim, os ganhos monetários advindos desta expansão acabam sendo consumidos pelos seguidos aumentos dos custos de produção e pela contínua queda dos preços pagos ao produtor, o que tem provocado uma crise aguda na agricultura familiar que se expressa na redução das rendas familiares e nos crescentes índices de endividamento e inadimplência.

Atualmente o maior desafio da agricultura familiar é a adoção de estratégias locais contra a globalização da agricultura, entre as quais a construção ou revitalização de circuitos curtos de comercialização, eliminando parte significativa da cadeia de intermediação, beneficiando simultaneamente produtores e consumidores. Dessa forma, as rendas geradas nos mercados alimentares são retidas nos territórios com efeitos multiplicadores, melhorando a qualidade de vida das pessoas. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é uma política pública importante no estímulo à agricultura familiar frente à dinâmica do sistema agroalimentar contemporâneo, uma vez que impulsiona a disponibilidade de alimentos, garante renda ao produtor local, ao mesmo tempo em que combate a fome e a insegurança alimentar e nutricional.

### 2.3 INTERNACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

Muitas das políticas públicas voltadas ao combate à fome e a pobreza executadas no Brasil têm sido recomendadas pelas organizações internacionais como modelo a ser seguido. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, dentro das iniciativas do Programa Fome Zero para fortalecer os circuitos locais de produção agrícola e a agricultura familiar, tem inspirado outros países, principalmente da África e da América Latina e Caribe para elaboração de políticas locais de aquisição de alimentos.

Conforme argumentam os autores Takagi, Sanches e Silva (2013) que o êxito do PAA se deu devido a cinco pilares principais. O primeiro pela ideia de canalizar o poder de compra

do Estado para o elo mais fraco da corrente rural, os agricultores familiares e de subsistência; o segundo é definido pelo caráter híbrido do programa, ou seja, não é um programa isolado, pois simultaneamente garante renda aos produtores, combate a fome e miséria, e impulsiona a segurança alimentar e nutricional; o terceiro pela participação ativa dos conselhos no monitoramento do programa entre os quais destaca-se o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea); o quarto pilar é a descentralização e ampliação de uma rede de órgãos públicos para garantir a operacionalidade das aquisições junto ao produtor nos estados e municípios, e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) coordenada as ações a nível federal; por último, o quinto pilar se refere ao duplo interesse do governo (federal, estadual e municipal) em participar: de um lado, apoiar o pequeno produtor local, e de outro, canalizar a sua oferta ao atendimento de programas alimentares da rede pública socioassistencial. “Uma década do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Brasil consolidou um instrumento de luta contra a fome no país e um embaixador brasileiro na cooperação pela segurança alimentar de diferentes nações” (TAKAGI; SANCHES; SILVA, 2013, p.27).

Segundo a FAO (2014), a agricultura familiar tem um papel *sine qua non* no abastecimento alimentar e segurança alimentar e nutricional em escala mundial, detendo cerca de 80% da produção de alimentos e 75% dos recursos agrícolas no mundo. Por isso, são agentes essenciais para o desenvolvimento sustentável e para a erradicação da insegurança alimentar, não obstante, mais de 70% da população vulnerável à insegurança alimentar vivem em zonas rurais de países em desenvolvimento e subdesenvolvidos. Além disso, a agricultura familiar apresenta rendimento mais elevado do que produções de maiores dimensões dentro dos mesmos países e ambientes agroecológicos, embora os opositores a este sistema de produção aleguem os limites de escala como o principal motivo para sua não emancipação. No Brasil, os agricultores familiares são responsáveis pela maioria dos alimentos que chegam à mesa da população, como o leite (58%), a mandioca (83%) e o feijão (70%), representando 84% de todas as propriedades rurais do país, apesar de ocupar apenas 24,3% do total da área utilizada por estabelecidos agropecuários. (FAO, 2014; MDA, 2014).

Neste contexto de instabilidade agroalimentar observa-se que o programa brasileiro de aquisição de alimentos tem sido exitoso ao longo dos últimos anos no que tange a segurança alimentar e nutricional, do fortalecimento da agricultura familiar, da melhoria da renda dos agricultores, da valorização da produção local e de sua diversificação, rompendo as fronteiras do país, atraindo a atenção das organizações internacionais e de vários países justamente pela

consistência e a eficácia da sua arquitetura e dos efeitos multiplicadores comprovados em seus resultados (TAKAGI; SANCHES; SILVA, 2013).

O marco da internacionalização do PAA foi firmado em maio de 2010 no Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Social, ocorrido em Brasília, encontro organizado pelo governo brasileiro em parceria com 45 representações de governos de países africanos. O PAA foi a principal referência das possibilidades de cooperação, como já mencionado originou o PAA África, uma iniciativa conjunta do Governo Brasileiro, da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), do Programa Mundial de Alimentos (PMA) e do Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional, que já beneficiou quase 5 mil agricultores e mais de 124 mil estudantes em cinco países de África, com um orçamento total de US\$ 11 milhões, tendo sido implementado na Etiópia, em Malawi, Moçambique, no Senegal e Níger (VERDÉLIO, 2014). Na época do diálogo Brasil-África as políticas de cooperação priorizaram a implantação propriamente dita da experiência-piloto, contando com recursos do PMA e da FAO e, simultaneamente, o desenvolvimento institucional, para que o próprio governo do país pudesse propiciar a multiplicação do PAA em nível local.

E também foi o amplo reconhecimento da importância do PAA que deu origem em 2011 ao Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos (PMA) das Nações Unidas, um fórum global para diálogo de políticas e aprendizagem Sul-Sul sobre programas de alimentação escolar e segurança alimentar e nutricional. A organização foi criada para apoiar governos na África, Ásia e América Latina no desenvolvimento de soluções sustentáveis contra a fome. O Centro provê aconselhamento sobre políticas e programas, assistência técnica, oportunidades e reúne nações do Hemisfério Sul e as ajuda a desenvolver seus próprios programas (PAM, 2017).

## 2.4 DIFUSÃO/TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os processos de difusão e transferência são tratados como distintos em alguns casos e similares em outros, tendo como referências os debates ocorridos nos últimos 35 anos, quando o processo de globalização se aprofundava, facilitando maior comunicação entre os países e maiores fluxos de conhecimento. No entanto, não existe uma base conceitual na literatura entre os dois processos (CARVALHO, 2017). Page (2000) e Stone (2001) veem tanto a difusão quanto a transferência como um tipo de *lesson-drawing*. Newmark (2002), pensa na

transferência como um tipo de difusão, enquanto Busch e Jorgens (2005), veem a difusão como um tipo de transferência. Para compreender a relação entre esses processos busca-se a seguir o foco analítico da literatura sobre cada um deles.

Entende-se por difusão “o processo pelo qual uma inovação é comunicada por intermédio de certos canais ao longo do tempo entre os membros do sistema social. Trata-se de um tipo especial de comunicação na qual as mensagens são relativas a novas ideias” (ROGERS, 1995, p. 5). A transferência de políticas é definida como

o 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 (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 5).

Segundo Newmark (2002) os casos de difusão são mais comuns pelo fato de que demanda menos recursos dos atores envolvidos no processo, impulsionado por um fenômeno de contágio, o que reduz sua capacidade de raciocínio. Por outro lado, a transferência é um processo que exige mais recursos por ser racional, e demanda dos atores políticos estudos e planejamento prévios, durante e depois do processo. Pelas suas características intrínsecas, a difusão se utiliza de métodos quantitativos e de modelagens, principalmente matemáticas, que permite a sua generalização e alto grau de predição. Por sua vez, a transferência não apresenta nenhum grau de predição, por ser um processo que de pouca generalização entre os atores envolvidos, e também pelo fato de que as modelagens não são muito recorrentes a transferência. Olhando pelo prisma das diferenças, e quando entendido os processos de forma isolada, entende-se que a difusão é um processo estático enquanto a transferência é dinâmica, ou seja, a difusão remete a um produto acabado e comunicado, enquanto a transferência sinaliza que o produto comunicado é maleável.

A difusão permite entender como uma política se difunde ao longo de um sistema específico. Este processo se baseia no princípio segundo o qual quanto mais atores adotarem uma política, mais atores vão adotá-la no futuro, numa expansão contínua e ampliada. No processo de difusão, o princípio da racionalidade tende a não ser muito considerado, de modo que as políticas são vistas como “mais contagiosas do que escolhidas” (STONE, 2004, p. 3). Busca-se, assim, estabelecer padrões sobre o contágio da mesma ao longo de um dado sistema, utilizando-se, para tanto, em sua maioria, de métodos quantitativos (MARSH; SHARMAN, 2009).

A quantificação, quando impregnada na difusão de políticas públicas, é uma moeda de duas faces, pois, ao mesmo tempo que impulsiona o contágio da política pública, também difunde uma distorção da realidade, isso ocorre porque os métodos quantitativos têm os resultados como justificativa da difusão. Compreende-se que cada ambiente tem as suas características econômica, política, cultural, tecnológica, social e institucional que viabilizam ou não a difusão, de forma que olhar para os resultados como determinantes para difusão pode ser ilusório. Por um lado, isso se dá porque o método quantitativo para a avaliação de políticas públicas é bastante comum já que analisa o impacto sobre os resultados, o que contribui para contágio da inovação (difusão). Outras características da avaliação quantitativa que contribuem para a difusão de políticas públicas são: análise sistemática, a possibilidade de generalização dos resultados, a transparência dos métodos e a possibilidade de replicação dos achados (BATISTA; DOMINGOS, 2017).

Segundo Carvalho (2017, p. 6) “os estudos relacionados à transferência procuram entender principalmente porque uma política passou de um ator a outro, perguntando-se quem esteve envolvido nesse processo e olhando mais detalhadamente para o mesmo”. Nos estudos voltados à transferência geralmente são usados métodos qualitativos, onde os autores optam por analisar números menores de casos, mas de forma mais detalhada. O estudo do processo de transferência de políticas públicas agroalimentares de modo geral busca primordialmente identificar a qualidade da mudança gerada pela política levando em consideração a segurança alimentar e nutricional, que é o acesso aos alimentos de qualidade e quantidades suficientes de maneira contínua a um preço que não coloca em risco o atendimento de outras necessidades. Isto permite averiguar como a qualidade de vida das pessoas foi melhorada ou não pela política.

O foco da transferência está em como os atores percebem a implementação de uma política pública, como foram afetados pelos mecanismos da política e quais efeitos foram gerados. A análise qualitativa inerente a transferência é realizada em termos de valores e significados. Isto é, o que significa para os atores serem envolvidos numa determinada política? O que significa para eles, por exemplo, produzir em cooperativas ou participar de um programa de compra direta? A análise qualitativa olha além dos resultados, porém não dispensa a análise quantitativa, ambas podem ser usadas no processo de construção, implementação e difusão das políticas públicas (BATISTA; DOMINGOS, 2017).

Algumas perguntas se prestam a respostas numéricas; algumas não. Se você quer saber quanto as pessoas pesam, use uma escala. Se você quer saber se são obesas, mensure a gordura corporal em relação à altura e peso e compare os resultados com normas populacionais. Se você quer saber o que o peso significa para as pessoas, como

afeta elas, como elas pensam sobre isso e o que elas fazem com relação a isso, você precisar questioná-las, descobrir as suas experiências e ouvir suas histórias. Um entendimento compreensivo e multifacetado do peso na vida das pessoas requer tanto os seus números quanto as suas histórias (PATTON, 2002.p.22).

Do ponto de vista da similaridade entre os dois processos, vê-se que se trata do mesmo fenômeno: aplicação de políticas já utilizadas em um tempo e/ou espaço num outro tempo e/ou espaço. Porém, o estudo da difusão busca explicar como a estrutura de um sistema vai, ao longo do tempo, induzindo mais atores a adotarem determinadas políticas (contágio), enquanto explorar a transferência visa analisar porque um ator adota uma política que já foi adotada em outro tempo e/ou espaço.

Sendo assim, para efeito desta pesquisa, entende-se que a transferência e a difusão são processos diferentes, porém, complementares. Para que um processo de transferência/difusão seja efetivo ou minimamente perto do ideal é necessária uma ocorrência dos dois fenômenos. Marsh e Sharman (2009) explicam essa relação entre os processos caracterizada pela relação agência (transferência) x estrutura (difusão). Esta relação faz menção à agência (transferência) como os aspectos qualitativos, buscando entender os fatores que levam um determinado ator a adotar a política, enquanto a estrutura (difusão) busca entender como a política se estabelece num sistema diferente do original, o que permite ver a difusão/transferência de políticas públicas como um mesmo processo. No entanto, nesta relação difusão/transferência, a difusão é mais predominante, pois ela exige menos dos atores envolvidos no processo, visando apenas os objetivos e resultados da política, enquanto a transferência tem um foco mais amplo visando além dos objetivos e os resultados da política, os conteúdos, os instrumentos, e estilos da política.

Uma política não é obrigatoriamente difundida/transferida por inteiro; isso ocorre porque o ambiente e os atores envolvidos no processo têm suas particularidades econômicas, culturais, sociais, tecnológicas, institucionais, políticas e ambientais. Rose (1991) foi precursor nos estudos sobre o processo de difusão/transferência de políticas públicas, e quase uma década mais tarde Dolowitz e Marsh (2000) também abordaram o assunto, sintetizando e apresentando um modelo de difusão/transferência de políticas públicas. O modelo de difusão/transferência de políticas públicas proposto por Dolowitz e Marsh (2000), contém respostas sintéticas para oito importantes questões relativas ao processo de difusão/transferência, que devem ser verificadas empiricamente, quais sejam: (a) por que ocorre a transferência de políticas públicas? (b) quais atores estão envolvidos neste processo? (c) O que é transferido? (d) de onde são extraídas as lições ou de onde vem o aprendizado? (e) quais são os distintos graus da



transferência? (f) quais são os constrangimentos ao processo de transferência? (g) como se pode demonstrar a ocorrência da transferência? (h) como a transferência pode levar ao fracasso da política?

A primeira pergunta (*por que transferir?*), sugere mensuração da obrigatoriedade de adoção de uma política pública, num questionamento que oscila entre o querer e o dever, em cujo intervalo há três possíveis respostas: a primeira se refere ao envolvimento voluntário dos atores na transferência compartilhando lições aprendidas em um ambiente diferente do original, processo denominado perfeita racionalização; a segunda possibilidade é uma mistura entre o querer e o dever, que ocorre normalmente quando os atores envolvidos no processo não têm obrigação de transferir. No entanto é o caminho mais sensato na resolução de um determinado problema, e incide sobre os atores envolvidos na transferência numa limitada racionalidade advinda de pressões internacionais, externalidades, condicionalidades e obrigações; a terceira possibilidade se refere à coerção quando os agentes envolvidos no processo devem transferir ocorrendo assim uma imposição direta.

A segunda pergunta (*Quem está envolvido na transferência?*), diz respeito à descrição dos atores envolvidos na transferência, que podem ser coletivos ou individuais. Para que haja transferência dois atores são indispensáveis; o primeiro é o que detém a inovação denominado ator emissor e o segundo o receptor da inovação. Um terceiro ator vem ganhando cada vez mais espaço, principalmente depois da segunda guerra mundial, são as organizações supranacionais que atuam no processo de transferência, principalmente através da divulgação, intermediação e implementação. A terceira pergunta (*o que é transferido?*), diz respeito ao conteúdo da inovação em si. O que é transferido dimensionará a magnitude do processo, podendo ser uma política, programa, instituições, ideologias, lições ou valores.

Outra pergunta a ser levada em conta no processo de transferência se refere à origem da política (*de onde?*) para cujo tratamento é necessário considerar passado e presente. Em alguns casos é necessário fazer uma mistura entre o passado e o presente para viabilizar o processo de transferência. E quanto às entidades originárias do processo, elas podem ser nacionais, quando o conteúdo transferido ocorre apenas entre entidades do mesmo país; e supranacionais, quando organizações internacionais estão envolvidas no processo.

Na quinta pergunta do modelo (*quais são os graus de transferência?*), diferentemente do pioneiro Richard Rose (1991) que contempla cinco graus do processo de difusão/transferência, Dolowitz e Marsh (2000) ressaltam apenas quatro, pois eles os

unificaram em apenas um, a mistura. Eles não levam em consideração se ocorreu duas ou mais combinações, aspecto que Rose (1991) havia considerado, sendo assim para Dolowitz e Marsh (2000) o processo de difusão/transferência pode ocorrer em: Cópia; Emulação; Misturas ou Combinação e Inspiração. A cópia ocorre quando um ator transfere uma política diretamente a outro, que a adota integralmente. O segundo é a emulação, que se dá quando há transferência das ideias por trás da política, visando uma competição e obtenção de resultados melhores que no ambiente de origem da política. A mistura é um grau em que políticas diferentes são combinadas para transformar a realidade de um determinado ambiente e/ou ator de forma mais adequada. E por último, a inspiração é o grau mais leve em que esses processos podem ocorrer, em que uma política usada em um tempo/espaço inspira mudanças no que é adotado por um ator, mas o produto desta inspiração é uma política que causa uma efetiva experiência diferente do original. Posteriormente, estes distintos graus impulsionaram os estudos sobre os mecanismos de processo de difusão/transferência de políticas públicas.

Ao redor do mundo, os países têm maior ou menor proximidade de acordo com seus interesses econômicos, localização geográfica, idioma, aspetos culturais, religiosos, ideológicos entre outros, os quais afetam diretamente o processo de transferência de políticas públicas, pois podem proporcionar abertura ou barreira ao processo. Estes aspectos estão contemplados na pergunta *“quais os constrangimentos à transferência?”*, para cuja resposta necessita considerar a estrutura institucional dos atores envolvidos no processo. Além disso, é preciso que as transferências sejam demonstradas através da mídia, relatórios, encontros, declarações verbais ou escritas dos atores envolvidos no processo, contemplando assim a resposta à pergunta *“como demonstrar a transferência da política?”*. A oitava e última questão que vai guiar este estudo (*como a transferência pode levar ao fracasso da política?*), permite elucidar os resultados do processo no ambiente diferente do original, e compreender se a transferência foi apropriada, incompleta ou não informada.

As discussões em torno do processo de difusão/transferência de políticas permaneceram por algum tempo limitada à dicotomia opção/coerção. Porém, últimos anos, com a expansão da globalização e das discussões sobre difusão/transferência de políticas públicas, Dobbin, Simmons e Garret (2007, p.2) apresentaram as quatro principais teorias para compreensão dos mecanismos de difusão/transferência global de políticas públicas, desenvolvidas a partir das ciências sociais, a saber: a abordagem construtivista; a teoria da coerção; a teoria da competição; e a teoria do aprendizado.

A abordagem construtiva é vista quando “lideranças” em determinadas áreas adotam certas políticas, ou quando há similaridades sociais, culturais, institucionais e/ou geográficas entre os atores envolvidos. Ocorre através da socialização entre atores e é de racionalidade limitada, pois não foca prioritariamente em elementos técnicos, mas em elementos culturais, simbólicos e/ou normativos. (MARSH; SHARMAN, 2009; SHIPAN; VOLDEN, 2008; STONE, 2001). Nesta teoria, tanto as estruturas estatais, como o conteúdo da política são produtos de uma construção social que variam ao longo do tempo e no espaço. (DOBBIN; SIMMONS; GARRET, 2007, p.452, *apud* FARIA, 2018, p.38). “Para os construtivistas, entender como a política pública se torna socialmente aceita é a chave para se compreender porque elas são difundidas”. A política pública ganha aceitação social de três maneiras: quando países líderes determinam o caminho a ser seguido; quando grupos de especialistas teorizam sobre os efeitos de uma nova política, dando assim justificativas para os tomadores de decisões; e quando os especialistas apresentam argumentos convincentes sobre a adequação de uma dada política, definindo-a como adequada em certas circunstâncias (DOBBIN; SIMMONS; GARRET, 2007).

A teoria da coerção, também conhecida como penetração, pode ocorrer de maneira direta ou indireta. Quando um ator é forçado adotar uma política por governos estrangeiros, organizações internacionais ou ONGs, sob pena de sanções ou punições há coerção direta. Já a indireta é vista quando não há ameaças diretas, mas existem externalidades que constroem atores a adotarem determinadas medidas. Deste modo, os mecanismos de coerção variam através da força física e também de variantes econômicas do monopólio do conhecimento e da informação. A empregabilidade coercitiva de uma política pública acarreta mudanças muitas vezes danosas em uma nação (DOLOWITZ; MARSH, 1996; 2000; SHIPAN; VOLDEN, 2008 *apud* CARVALHO, 2017).

A terceira teoria proposta por Dobbin, Simmons e Garret (2007) é a da competição. A competição via de regra acontece quando um ator quer ser melhor visto ou quer ser melhor posicionado, principalmente em classificações e rankings internacionais, podendo atrair mais benefícios, normalmente investimentos. Para Faria (2017, p 39) “a competição por mercados ou por financiamento externo direto pode levar à difusão/transferência de determinadas políticas”. Assim, os vários atores buscam políticas públicas que lhe permitam alcançar melhores posições nessas classificações e terem acesso a esses benefícios econômicos. Por outro lado, a competição é também um mecanismo de destruição social e de eliminação de agentes econômicos, pois ela pode criar um ambiente hostil aos atores envolvidos no processo,

de modo a exaurir os recursos sociais, políticos, econômicos e ambientais, podendo desestruturar uma determinada sociedade e conduzi-la a uma condição de crise permanente.

Por último, e não menos importante, a teoria do aprendizado se dá quando há mudança de paradigmas, quando novas evidências advindas da experiência própria ou de outrem, levam um determinado ator a tomar decisões diferentes em relação a uma política difundida/transferida no passado. O aprendizado normalmente traz soluções menos custosas e/ou mais adequadas para um determinado problema. Porém para “lições aprendidas não são necessariamente as lições corretas” (DOBBIN; SIMMONS; GARRET, 2007, p. 460, *apud* FARIA, 2018, p.40).

É importante salientar que o mecanismo utilizado em um processo de difusão/transferência estará diretamente ligado ao alinhamento político, aos interesses econômicos e principalmente ao posicionamento hegemônico no plano nacional ou internacional dos atores envolvidos no processo. Uma vez que os atores com certo grau de igualdade e com interesses comuns tendem a usar um mecanismo menos abusivo como o aprendizado, ao passo que atores mais conflituosos ou com elevadas diferenças no quadro hegemônico tendem a utilizar a coerção ou a competição no processo. Entende-se que em condições normais a teoria do aprendizado é a ideal para um processo de difusão/transferência de políticas públicas saudável.

Outra abordagem analítica importante foi proposta por Ancelovici e Jenson (2013), para quem inovações locais podem ser empregadas em outras jurisdições, devendo antes ser transformadas em um “modelo *standard*”. Três mecanismos são basilares no processo de standardização, a saber: certificação, descontextualização e enquadramento. Perante o processo de difusão/transferência as práticas a serem difundidas precisam de uma certificação envolvendo entidades e autoridades internacionais que apoiem, distingam e legitimem as práticas em questão. A descontextualização é o resultado do trabalho de desvincular uma dada prática do seu ambiente original, desdobrando-as de um conjunto de ideias ou uma instituição do seu contexto social, cultural, político, econômico e/ou histórico. “Pela via da descontextualização, essa prática, ideia ou instituição é transformada em um modelo abstrato, com propriedades modulares” (FARIA, 2018, p.43). Por último, o enquadramento, enquanto um dos pilares centrais do processo de standardização das políticas que serão difundidas, foca-se no “trabalho discursivo estratégico feito por certos atores na medida em que eles definem situações e problemas, simplificam eventos e experiências, conectam questões distintas e

sugerem soluções gerais para os propósitos da ação coletiva” (ANCELOVICI; JENSON, 2013, p. 298).

As teorias de Dobbin, Simmons e Garret (2007) e o “modelo *standard*” de Ancelovici e Jenson (2013) são fundamentais para o entendimento do processo de difusão/transferência, pois ambas são complementares. Entende-se que Dobbin, Simmons e Garret (2007) apresentam uma argumentação que remete majoritariamente ao processo de transferência, pois buscam uma análise qualitativa, marcada pela compreensão dos mecanismos que levam um ator a adotar uma política pública, trazendo à tona fatos que envolvem e caracterizam a racionalidade dos atores envolvidos no processo. Por outro lado, a abordagem de Ancelovici e Jenson (2013) se aproxima mais da ideia de difusão, pois os autores apresentam uma modelagem comportamental que a política pública precisa adquirir para que seja passível de difusão. Portanto, as duas abordagens são complementares na medida em que os mecanismos explicam o porquê de uma política pública ser transferida, enquanto o modelo *standard* explica o como (os caminhos) uma política pública deve ser difundida.

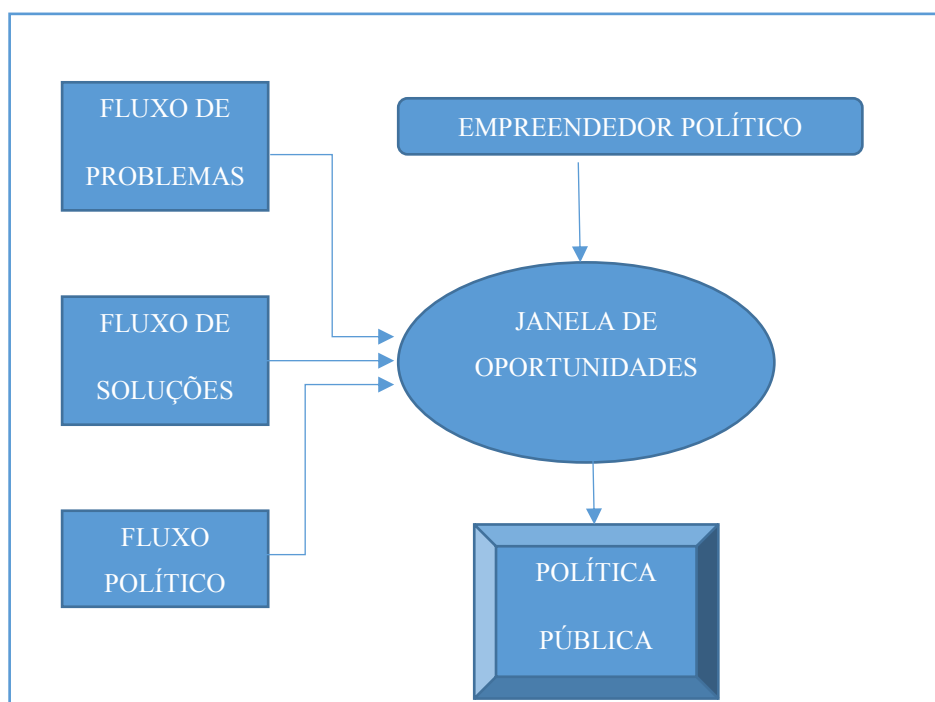
## 2.5 IMPLEMENTAÇÃO DO OBJETO DIFUNDIDO/TRANSFÊRIDA – MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON

O movimento das políticas públicas para um ambiente diferente do original, demanda dos atores receptores diversos arranjos políticos e institucionais para elaboração e implementação da inovação tendo em conta o seu contexto econômico, social, tecnológico, cultural e ambiental. É neste sentido, que o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon contribui para entender os fluxos interno do ator receptor para elaboração de uma política pública que seja viável dentro do seu contexto.

O modelo dos múltiplos fluxos teve o seu marco conceitual a partir dos desdobramentos das pesquisas sobre a formação da agenda pública, proposta primeiramente por Kingdon (2003) e depois por Zahariadis (2007), com origem em modelos de decisões organizacionais. Os autores indicam a existência da ambiguidade na tomada de decisão em função de três fatores. O primeiro consiste na ação pulverizada pela grande rotatividade dos atores envolvidos nas arenas decisórias enquanto o segundo se refere às preferências vulneráveis, uma vez que os tomadores de decisões têm uma visão limitada do impacto de suas decisões e, portanto, não conseguem se posicionar em relação às diferentes alternativas diante deles. O terceiro diz respeito às soluções mal definidas, marcadas por crescente interdependência, disputas

governamentais, conflitos jurisdicionais, contestações em relação à divisão de atribuições e de responsabilidades. Ambiguidade na tomada de decisão é evidenciada pela presença simultânea de diferentes interpretações, muitas vezes contraditórias e conflitantes, sobre um mesmo fenômeno, consequências da ausência de informação sobre a realidade e o fato em si (KINGDON, 2003; ZAHARIADIS, 2007; GOTTEMS *et al*, 2013).

Figura 1- Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon



Fonte: Elaboração própria, adaptado de Kingdon (2003).

Na figura 1 visualiza-se o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon, o qual é composto por seis etapas distintas, três das quais denominadas por fluxos de problemas, soluções e político, e as outras três são o empreendedorismo político, a janela de oportunidades e o processo do desenvolvimento da política pública em si. Este modelo contribui para entender o arcabouço institucional e ambiente político em torno na elaboração e do sucesso/fracasso da política difundida, uma vez que a implementação da mesma passará por vários fluxos até chegar ao produto final.

O Fluxo dos Problemas consiste basicamente na identificação dos problemas que afetam a sociedade ou uma parte dela, e eles podem ser de ordem natural, social ou politicamente construídos. Neste processo de construção e reconhecimento do problema, três mecanismos são usualmente utilizados. O primeiro são os indicadores sociais, que são medidas que revelam a proporção de um determinado fenômeno, a exemplo dos índices de insegurança alimentar e

nutricional, analfabetismo, fome, pobreza, entre outros; o segundo são os eventos, como desastres, calamidades públicas, grandes acidentes etc. E o último é o *Feedback* das ações governamentais, que consiste nos problemas que advêm das decisões pontuais tomadas pelo governo, o que pode ser visualizado nas manifestações na imprensa, os movimentos sociais, os resultados de pesquisa sobre o governo (KINGDON, 2003; RUA & ROMANINI, 2013; OLIVEIRA, 2014).

O fluxo das alternativas ou soluções engloba o conjunto de ideias e propostas que visam resolver o problema público, que disputam para ganhar aceitação na arena ou sistema político. Este fluxo “envolve ideias que diversos atores têm sobre como as coisas podem ser feitas, sem que, entretanto, estejam vinculadas a problemas específicos (KINGDON, 1983, *apud* RUA & ROMANINI, 2013). Nesse processo ocorre um filtro e são selecionadas as melhores propostas, ou aquelas que melhor se alinham com arena política. Porém, é possível observar alguns padrões nas soluções, tais como: a confiabilidade técnica; a aceitabilidade e compatibilidade entre os valores vigentes na sociedade; e a capacidade de antecipar contingenciamentos futuros, como os orçamentários (KINGDON, 1983; GOTTEMS *et al*, 2013; OLIVEIRA, 2014).

No fluxo político três aspectos são considerados: o clima ou humor nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças no governo (KINGDON, 2003; ZAHARIADIS, 2007). O clima nacional se refere ao compartilhamento das questões relevantes na sociedade, configurando um ambiente que poderia favorecer ou não a germinação de ideias específicas para a formação da agenda política. As forças políticas organizadas referem-se às pressões exercidas por grupos, tendo como consequência o consenso ou conflito na arena política. E o último aspecto se refere às mudanças no governo que influenciam posições estratégicas tanto no executivo, na composição do legislativo e no judiciário. Este terceiro aspecto via de regra, ou pelos menos em países com eleições periódicas, resultará do processo eleitoral, quando um novo governante assume o poder, o que faz com que demandas que permaneceram sem resposta sejam contempladas (KINGDON, 2003; GOTTEMS *et al*, 2013; OLIVEIRA, 2014).

Segundo o modelo dos múltiplos fluxos os Empreendedores Políticos são agentes importantes, por exercerem um papel indispensável para articulação e integração dos fluxos, “esses atores detêm qualidades básicas, tais como: o apelo para se fazer ouvir, articulações políticas, habilidades para negociar e persistência” (GOTTEMS *et al*, 2013, p.514). Os atores de uma política pública se dividem entre os governamentais (poder executivo, legislativo, judiciário e os servidores de carreira) e os não governamentais (grupos de interesse da sociedade

e pelos grupos acadêmicos). A junção dos fluxos dos problemas, soluções e político é denominada janela de oportunidades de políticas públicas, que se constitui na oportunidade para que os empreendedores possam apresentar suas propostas. O fechamento das janelas de oportunidades advém após a tomada de alguma decisão, pelo fracasso na busca de soluções, pela perda da visualização da questão, por mudanças dos atores envolvido no tema ou simplesmente pelo fato de não existir vontade política sobre a questão (KINGDON, 2003; ZAHARIADIS, 2007; CAPELLA, 2006; GOTTEMS *et al*, 2013).

Portanto, acredita-se que entender os fluxos interno e os agentes envolvidos na formação da agenda política é fundamental no processo de implementação e manutenção do objeto difundido/transferido, pois o fracasso ou sucesso de inovação depende em parte dos arranjos políticos e institucionais em que está envolvido do ator receptor da mesma.

## 2.6 CONVERGÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A convergência de políticas públicas é um efeito do processo de difusão/transferência, entendida como

qualquer crescimento na similaridade entre uma ou mais características de uma certa política (ex: objetivos, instrumentos e configurações da política) em um dado conjunto de jurisdições políticas (instituições supranacionais, Estados, regiões, autoridades locais) ao longo de um dado período (KNILL, 2005, p. 768, *apud* CARVALHO, 2017, p. 4).

As políticas públicas estão sujeitas a mutações na medida em que são difundidas, mutações essas que as distanciam ou aproximam da política original. Klinger-Vidra e Schleifer (2014) elencam quatro fatores principais responsáveis pelos distintos graus de convergência, a saber: modelo, complexidade, mecanismo e o contexto institucional envolvidos no processo de difusão/transferência. A natureza do modelo do processo de difusão/transferência pode ser resultado da experiência de um ou mais atores, incluído seus processos históricos, sociais, econômicos, religiosos, geográficos, entre outros e os aspectos como verticalidade, horizontalidade, hábito importador ou inovador de uma determinada sociedade são fundamentais na concepção do modelo de difusão; o segundo pressuposto é o grau de complexidade do que está sendo difundido; em seguida o tipo de mecanismo prevalecente e por último o contexto institucional do ator que recebe e executa a política.

No entanto, independentemente da maior ou da menor semelhança entre as políticas resultantes da difusão/transferência, é bastante comum que esses processos envolvam países

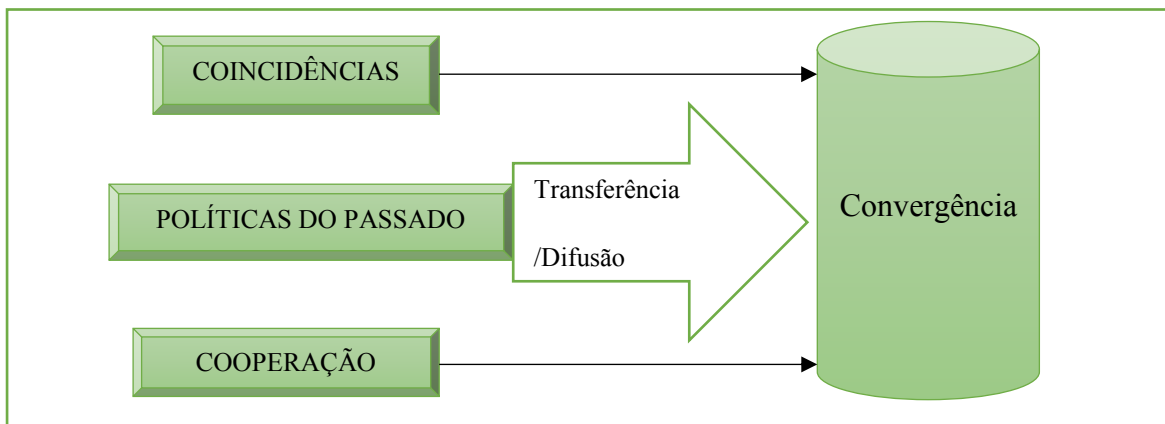


diferentes entre si. Internamente tanto exportadores quanto importadores apresentam diversidades que também condicionam o processo de difusão/transferência de políticas públicas e seus efeitos. Não obstante, as “ondas de difusão” normalmente envolvem países que têm distintos níveis de desenvolvimento econômico, sociais e políticos. Isso sugere que “necessidades funcionais domésticas” (WEYLAND, 2005, p. 262) são insuficientes para explicar a rápida difusão de inovações no campo das políticas públicas, em particular as agroalimentares. Essas são questões que, muito claramente, sinalizam a necessidade de explicações complexas e abrangentes (FARIA, 2018). Tomando o Brasil como exemplo, sendo um país multiétnico e diversos regionalmente, as políticas agroalimentares que entram ou saem devem ser bem estudadas de modo a levar em conta a grande diversidade do país.

O processo de difusão/transferência gera distintos graus de similaridade entre várias características da política ou nas instituições envolvidas no processo. Entende-se, que não é possível ter duas políticas idênticas em dois ambientes diferentes, pois naturalmente o processo de difusão/transferência gera mutações na política e nas instituições que inibem similaridades integrais. Além da difusão/transferência, existem outros dois processos que não são objetos desta pesquisa que geram o fenômeno de convergência, a saber: a coincidência, que ocorre quando dois atores diferentes enfrentam problemas similares, e adotam políticas similares para resolvê-los sem, no entanto, terem dialogado entre si. O segundo é a cooperação internacional, baseada na assistência dos países mais desenvolvidos para os mais “atrasados”, que ficaria conhecida como “cooperação Norte-Sul” ou, ainda, “ajuda externa”, foi se tornando uma ferramenta de política externa.

É importante realçar que os distintos graus de similaridade não levam necessariamente a política transferida ao fracasso ou ao sucesso. Pois, uma política pode ser difundida corretamente e apresentar um alto grau de similaridade com a política original, e mesmo assim não resolver o problema. E o contrário também é verdade, uma política pode apresentar um grau baixo de similaridade com política original, mas resolver o problema em questão. Dois fatores são fundamentais para entender a relação entre similaridades com fracasso ou sucesso da política, a saber: exógenos (mecanismo utilizado na transferência) e o endógenos (estrutura institucional, social, econômica, cultural e política).

Figura 2- Tendências na relação entre cooperação, difusão/transferência e convergência de políticas públicas



Fonte: Elaboração própria, adaptado de CARVALHO (2017, p.15)

As discussões em torno da globalização, Estado, difusão/transferência e convergência afetam diretamente os sistemas agroalimentares, pois dentro qualquer sociedade a necessidade de se alimentar, bem como os processos de obtenção do alimento e toda sua cadeia logística são sensíveis a essa movimentação de políticas públicas quer no âmbito nacional quer no internacional. O presente capítulo buscou apresentar uma reflexão sobre a crise alimentar e nutricional causada pelo sistema agroalimentar contemporâneo e como essas implicações promoveram a internacionalização do PAA entre os países do hemisfério sul, e também se visou a compreensão do processo e difusão de políticas públicas.

### 3 UMA ABORDAGEM SOBRE O PAA E O PAPAGRO

Neste capítulo são abordadas a concepção e implementação do PAA, suas características e trajetória, com o propósito de entender as perspectivas e desafios do programa. Adicionalmente, tendo como referência o processo de transferência internacional de política pública, a replicação do PAA para o contexto angolano resultou no PAPAGRO, analisado na sequência com o propósito de entender o alcance das iniciativas para promover segurança alimentar e nutricional e a agricultura familiar naquele país. Para tanto, é destacada a evolução desse programa, desde sua origem, esvaziamento até sua substituição por um novo programa. Comparações pontuais entre os dois programas são feitas levando em consideração os limites de cada política, tendo em conta as diferenças entre os dois países. Ainda neste capítulo é aplicado o modelo Dolowitz e Marsh (2000), com o objetivo de analisar o processo de transferência de programas de aquisição de alimentos, tendo o PAA como programa original e o PAPAGRO como seu desdobramento. As perguntas formuladas no modelo são assim adaptadas à relação entre esses dois programas, a partir das quais são identificados os limites da replicação do programa original.

#### 3.1 ORIGEM E FUNCIONAMENTO DO PAA

O Programa de aquisição de Alimento (PAA) brasileiro foi pioneiro e é um dos programas de aquisição de alimentos mais conceituados do mundo, reconhecimento que levou à sua internacionalização. A origem do PAA remete aos finais da década de 1980, inicialmente por meio da Campanha “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”. Naquele contexto a sociedade e o Estado foram movidos pela necessidade de adotar ações políticas visando retirar da miséria e da fome milhões de brasileiros, e de formular uma agenda voltada para a segurança alimentar e nutricional. Associado a isso, o Estado brasileiro reconheceu a importância econômica e social da agricultura familiar no país, principalmente após implementação, em 1996, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF (HESPANHOL, 2013).

O Programa de Aquisição de Alimentos - PAA foi instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero, alterada pela Lei nº 12.512, 2011 e posteriormente pelo Decreto nº 7.775, de 2012, com base nos quais o PAA tem como

finalidades promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Para tanto o programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública de ensino e filantrópica (MINISTERIO DA CIDADANIA, 2020). O PAA também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e para a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar. Além disso, o programa promove o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos, fortalecendo circuitos locais e regionais e redes de comercialização, valorizando a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, incentivando hábitos alimentares saudáveis, e estimulando o cooperativismo e o associativismo (SECRETARIA ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2019).

O orçamento do PAA é composto por recursos do Ministério da Cidadania - MC que inclui o extinto Ministério do Desenvolvimento Social. O programa vem sendo executado por estados e municípios em parceria com o Ministério da Cidadania e pela Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, que compõe o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Pela sua importância socioeconômica, o PAA é uma das principais medidas de apoio e incentivo à agricultura familiar, à segurança alimentar e nutricional e ao combate à fome e miséria no Brasil (MINISTERIO DA CIDADANIA, 2020). Os alimentos comprados e sua respectiva destinação dependem da modalidade do PAA pela qual os produtos são adquiridos, a saber: Compra com Doação Simultânea (CDS), Compra Direta (CDAF), Apoio à Formação de Estoques (CPR Estoque), Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, (PAA leite) Compra Institucional e Aquisição de Sementes.

A Compra com Doação Simultânea é destinada para populações em situação de risco alimentar, atendidas pela rede de proteção social de estados e municípios. Por meio da compra com doação, os governos compram alimentos e doam às entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de alimentação e à rede pública e filantrópica de ensino. Os executores nessa modalidade são, primeiramente, os estados e municípios que assinam, junto à União, um termo de adesão ao programa e passam a ser responsáveis por comprar e distribuir os alimentos, e por outro lado, a CONAB, que viabiliza o envolvimento de organizações de agricultores familiares elaborando projetos em articulação com entidades que vão receber os produtos. Com base nos contratos firmados com essas organizações a CONAB repassa os recursos necessários ao desenvolvimento dos projetos. Os recursos ficam bloqueados e são

disponibilizados à medida que a organização comprova a entrega de alimentos às entidades (MINISTERIO DA CIDADANIA; COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO, 2020).

Compra Institucional é uma modalidade através da qual os órgãos públicos compram os alimentos por meio de chamadas públicas, através das quais são abastecidos hospitais públicos, quartéis, presídios, restaurantes universitários, creches e escolas, entre outros. Cada unidade familiar pode vender até R\$ 20 mil por ano para cada órgão. Estão habilitados para a venda nessa modalidade os agricultores familiares, os assentados da reforma agrária, os silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, comunidades indígenas, quilombolas e os demais povos tradicionais. Ao menos 30% dos alimentos adquiridos por órgãos federais devem vir de pequenos produtores por meio de chamadas públicas. O Exército Brasileiro é um dos órgãos federais com maior volume de compras por meio do PAA, junto a universidades federais e hospitais públicos. Em 2019, foram abertas 190 chamadas públicas de compra institucional em todo o país (GOVERNO DO BRASIL, 2020).

No PAA Leite há a compra de leite *in natura* de laticínios privados e prioritariamente agricultores familiares, que, após processado é distribuído ao público. Esse trabalho incentiva o consumo regular de leite pelas famílias em condições de insegurança alimentar e nutricional. A implantação dessa modalidade é restrita a uma área específica que inclui a região Nordeste e parte do estado de Minas Gerais. Os governos estaduais contratam organizações da agricultura familiar para o recebimento, coleta, pasteurização, embalo e transporte do leite para os pontos de distribuição em locais pré-definidos. Como o leite é produto facilmente contaminável e com alto risco de deterioração, vários cuidados são estabelecidos pelas entidades envolvidas de modo a atestar e manter a qualidade nos padrões de consumo.

A Compra Direta, Formação de Estoques e a Aquisição de Sementes são modalidades coordenadas exclusivamente pela CONAB. A primeira modalidade faz parte da estratégia de sustentação de preços da agricultura familiar. Os agricultores vendem alimentos para o Governo Federal a valores situados em uma faixa entre o preço mínimo e o preço de mercado. Cada unidade familiar deve obedecer ao limite anual de vendas de R\$ 8 mil. Para as organizações fornecedoras, esse valor é de R\$ 500 mil, desde que respeitados os limites por unidade familiar. A CONAB é responsável por operacionalizar as compras nessa modalidade e por estabelecer as normas de controle de qualidade das mercadorias. Assim como na compra para doação, os alimentos adquiridos são destinados a pessoas em situação de vulnerabilidade. Já na modalidade Formação de Estoques, também sob a responsabilidade da CONAB, os agricultores,

organizados em grupos formais para formação de estoques, vendem alimentos da safra vigente. Se houver possibilidade de formação de estoque, a organização de agricultores envia uma proposta à CONAB, com especificação do produto, quantidade, preço proposto, prazo necessário para a formação do estoque e os agricultores beneficiados. As organizações recebem apoio financeiro para a formação de estoques de alimentos, que, posteriormente, serão comercializados e os recursos decorrentes serão devolvidos ao poder público. Neste caso, o limite anual é de R\$ 8 mil anuais por unidade familiar e de R\$ 1,5 milhão por organização fornecedora (COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO, 2020).

E por último, mas não menos importante, na modalidade Aquisição de Sementes o governo compra sementes de fornecedores e doa a famílias inscritas no Cadastro Único, que englobam mulheres, assentados, povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais. A CONAB é responsável pela aquisição, que pode ocorrer diretamente junto às organizações de produtores (para compras de até R\$ 500 mil) ou por meio de chamada pública (acima de R\$ 500 mil). Cada organização pode fornecer até R\$ 6 milhões por ano em sementes, e o limite por agricultor é de R\$ 16 mil. As sementes adquiridas pelo PAA devem cumprir as normas vigentes de certificação, além de apresentar testes de transgenia, pureza, germinação e vigor, sendo proibida a compra de sementes geneticamente modificadas.

### 3.1.1 EVOLUÇÃO DO PAA

Ao longo dos últimos 10 anos, pouco mais de R\$ 4 bilhões foram investidos no PAA, fomentando o desenvolvimento da agricultura familiar brasileira e contribuindo para a inclusão econômica e social no meio rural, com apoio a populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, ao abastecimento alimentar e manutenção de estoques públicos de alimentos. Em seguida serão apresentados os dados do último relatório da CONAB (2019) e do Ministério da Cidadania, sobre os resultados do PAA no Brasil.

Os valores apresentados na tabela 1 são as somatórias de todas as modalidades do PAA, operacionalizado pelas instituições federais, estaduais e municipais no período de uma década, embora evoluindo a taxas decrescentes. No período em análise, o ano de 2012 foi o mais expressivo com um orçamento de R\$ 878,94 milhões e com maior fluxo de aquisição cerca de 297,6 mil toneladas de alimentos. O menor orçamento foi o de 2018 com redução de 90,09% desde a criação do PAA e com menor fluxo de aquisição, chegando a apenas 23,6 mil toneladas, uma redução de 91,8% em relação ao ano base.

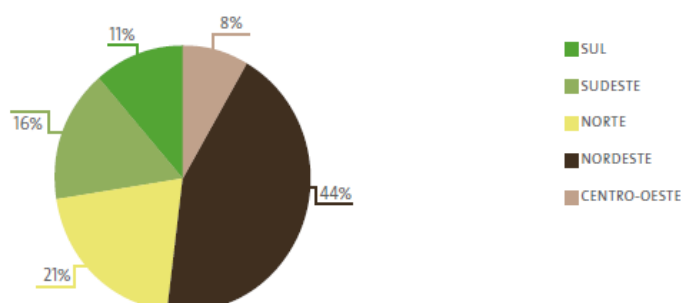
Tabela 1 - Evolução dos números de todas as modalidades do PAA Brasil de 2009 a 2018

Ano	Em mil toneladas	Evolução %	Em milhões R\$	Evolução
2009	288,0	100%	685,24	100%
2010	226,0	-21,53	645,47	-5,80
2011	285,6	-0,82	763,76	11,46
2012	297,6	3,33	878,94	28,27
2013	123,7	-57,05	319,52	-53,37
2014	178,6	-37,99	462,08	-32,57
2015	135,0	-53,12	355,35	-48,14
2016	88,1	-69,40	228,77	-66,61
2017	44,4	-84,58	144,88	-78,86
2018	23,6	-91,80	67,89	-90,09

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério da Cidadania, 2019.

A CONAB é a principal instituição na operacionalização do PAA, cujos recursos representaram aproximadamente 70 % do total destinado ao programa desde sua fundação até 2018, repassados pelas Unidades Gestoras, via formalização de Termos de Execução Descentralizados (TEDs). Desde 2003 os recursos para execução de PAA evoluíram a taxas crescentes, atingindo em 2012 sua cifra máxima no valor de R\$ 878,94 milhões, 66% dos quais operacionalizados pela Conab. Porém, nos últimos seis anos houve uma redução dos recursos destinados ao PAA controlados pela Conab, atingindo em 2018 a cifra de R\$63,3 milhões, o mais baixo desde a sua criação, após uma redução de 89,2 % em comparação com ano de 2012. Atualmente, são implementadas pela Conab as seguintes modalidades: Compra com Doação Simultânea (CDS), Aquisição de Sementes, Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF) e Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar (CPR Estoque), (CONAB, 2019).

Gráfico 1 - Distribuição dos recursos do PAA, por região, em 2018



Fonte: Conab, 2018.

O gráfico 1 indica que a região nordeste é que mais recebe os recursos destinados para o PAA, por ser a região com maior índice de insegurança alimentar e nutricional no Brasil. Os

dados sobre a Segurança Alimentar e Nutricional da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2019, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, demonstram que pelo menos em 38,1% dos domicílios dessa região há pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Apesar da redução dos índices de insegurança alimentar e nutricional nos últimos anos, em 2019 cerca de 52 milhões de brasileiros ainda não têm acesso diário à comida de qualidade e em quantidade satisfatória. O Nordeste e o Norte são as regiões onde foram destinados aproximadamente 65% de toda verba do PAA executado via Conab, e onde o programa tem sido de suma importância para atenuar a fome e contribuir na promoção da segurança alimentar e nutricional (CONAB, 2019; IBGE,2019).

### 3.1.2 ESVAZIAMENTO DO PAA

Em meio à crise econômica e a reorientação política-administrativa que o Brasil vem atravessando nos últimos anos, a agricultura familiar e os programas que a incentivam vem padecendo de uma redução drástica de recursos, tendo alcançado 35,4% em 2017. Neste ano, o orçamento do Governo Federal foi R\$9,72 bilhões de reais para a agricultura familiar, reduzindo em 2018 para R\$6,28 bilhões de reais (GAZETA, 2017). O constante esvaziamento do PAA deve-se principalmente às decisões de atores políticos com alinhamento ideológico contrário ao programa.

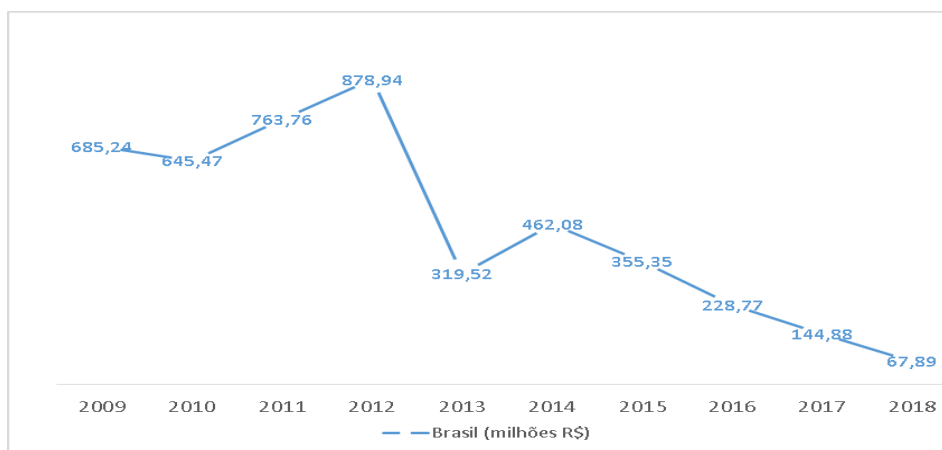
O PAA foi atingido em cheio pelo constante esvaziamento político e orçamentário das políticas voltadas à agricultura familiar, e pelo ritmo das taxas decrescentes dos valores investidos no programa, o colapso será uma realidade em breve. Num cenário de retrocesso crônico, o programa, que tem sido referência mundial para o fortalecimento agricultura familiar e a promoção da segurança alimentar e nutricional, encontra-se desnutrido e sem forças para atenuar a fome e o empobrecimento tanto de agricultores quanto da população mais vulnerável do meio urbano. Parece que as artimanhas do regime alimentar global colocaram em xeque o PAA Brasileiro, pois o atual cenário político-administrativo favorece as poucas e grandes corporações agroalimentares em detrimento da agricultura familiar e da segurança alimentar e nutricional.

O gráfico 2 traz à tona o desmonte do PAA, e as implicações desta falência têm sinalizado o regresso do Brasil para o mapa da fome. Por outro lado, se o PAA tinha força para promover a segurança alimentar e nutricional principalmente nos países do hemisfério sul, acredita-se que a redução dos recursos destinados ao programa terá impactos negativos não só



em nível local, mas em escala mundial, pois o principal programa de combate à insegurança alimentar e de fortalecimento da agricultura familiar está beirando o colapso.

Gráfico 2 - Evolução orçamentária do PAA de 2009 a 2018



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados Ministério cidadania, 2019.

Tendo em conta o exposto sobre o PAA, é notória a importância do programa para o fortalecimento da agricultura familiar e o combate à insegurança alimentar e nutricional. No entanto, o atual cenário político-institucional ecoa no sentido oposto daquilo que é a gênese do programa, como observado nos sucessivos cortes orçamentários. Caso essa tendência não seja invertida, as perspectivas apontam para um cenário no qual o programa corre o risco de eliminação por decisão política do atual governo, ou que operará muito aquém dos seus objetivos, incapaz, portanto, de beneficiar a agricultura familiar e contribuir no combate à insegurança alimentar e nutricional.

### 3.2 ANGOLA E SEU ESTADO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR

A República de Angola está situada na costa atlântica Sul da África Ocidental, faz fronteira ao sul com a Namíbia, ao norte com a República do Congo e a República Democrática do Congo, e ao oriente com Zâmbia. Com uma extensão de 2.246.700 km<sup>2</sup> e uma população de aproximadamente 30 milhões de pessoas, sendo 66% com menos de 24 anos de idade, Angola é um dos países mais jovens de África e do Mundo. O país teve quatro fases fundamentais no seu processo histórico, que são: o Pré-Colonial, o Colonial (de 1482 a 1974), pós-colonial e

guerra civil (de 1975 a 2002), e o Pós-guerra (de 2002 a atualidade). Contando com a guerra de libertação nacional que se iniciou em 1961 a 1974 e guerra civil de 1975 a 2002, o país viveu quase 41 anos de conflitos intercalados por curtos períodos de paz. A economia de Angola era, até à década de 1970, predominantemente agrícola, sendo o café sua principal cultura, seguida pela cana-de-açúcar, sisal, milho, óleo de coco e amendoim. Entre as culturas comerciais, destacavam-se o algodão, o tabaco e a extração de borracha, além da produção de batata, arroz, cacau e banana, também relativamente importantes. Em sua pecuária, maiores rebanhos eram de gado bovino, caprino e suíno. Nas últimas quatro décadas a economia Angola tem sido extremamente dependente da exploração de minérios, particularmente de petróleo e diamante que representam 61 % do PIB e 95 % das exportações (GOVERNO DE ANGOLA, 2020; CIA, 2013).

Como efeito do processo de descolonização, guerra civil, êxodo rural, e a falta de planejamento estratégico e político para diversificação econômica, a produção agrícola angolana chegou perto de zero frente à demanda de alimentos. Segundo o BNA (2018) todos os anos Angola gasta aproximadamente US\$3 bilhões para importação de alimentos, o que desestimula programas de aquisição de alimentos, enquanto submete os produtores locais à concorrência de produção mais competitiva do exterior. Segundo o relatório do Ministério das Finanças de Angola (2020) os principais produtos alimentares importados por Angola são Carnes e miúdos comestíveis no valor de US\$428 milhões, com destaque para carne de frango que representa 50% do valor total das importações de carnes; US\$459,3 milhões com importação de cereais, dentre o quais, o arroz representa US\$225,1 milhões das importações; Os produtos agroalimentares industrializados importados totalizam uma cifra de US\$850,1 milhões, com destaque para os açúcares e produtos de confeitaria no valor de US\$243 milhões, preparações de carnes e frutos do mar na faixa de US\$114,5 milhões, preparações alimentícias diversas no valor de US\$86,5 milhões e preparações de produtos hortícolas e frutas no valor de US\$36,4 milhões. Por último se destacam as Gorduras, óleos e cereais, animais e vegetais US\$374,2 milhões. Portanto, o atual cenário da balança comercial angolana desestimula a produção local na medida em que os custos internos de produção são mais elevados, tornando o produtor local menos competitivo em relação ao mercado internacional. Por outro lado, esses fluxos de importação promovem o consumo de alimentos que causam danos à saúde pública, e a conseqüente elevação do índice de insegurança alimentar e nutricional, e a quebra do padrão alimentar local que fragiliza a soberania alimentar.

Como já mencionado, em Angola a desnutrição e a fome assolam mais de 2,5 milhões de pessoas, e é a maior causa de mortalidade infantil, número subestimado devido às subnotificações dos casos, e com agravamento do atual estado de crise econômica, social e política que o país enfrenta. O país apresenta níveis muito altos de desnutrição crônica em crianças dos seis meses aos cinco anos, com uma taxa de prevalência de 38%, o que se traduz numa situação de emergência. Os dados da UNICEF (2015) indicavam que uma em cada seis crianças angolanas morre antes de completar cinco anos de idade. Para além dos números preocupantes relativos à mortalidade infantil relacionada à desnutrição, os dados indicam que os casos de morte materna advinda de complicações da fome e desnutrição durante o parto são de uma em 35. Os dados da FSIN (2020) estimam que 464,5 mil crianças até cinco anos de idade estão afetadas pela desnutrição aguda e 1,7 milhão pela desnutrição crônica, em 2019. Dados de 2015 indicam que houve um aumento de 8% na desnutrição aguda e uma redução de 7,7% na desnutrição crônica. Estas evidências demonstram a incontestável e elevada prevalência de insegurança alimentar e nutricional no país. Estes níveis de desnutrição também são consequências de hábitos alimentares inadequados, uma vez que apenas 13,3 % das crianças entre seis a 23 meses têm uma dieta minimamente adequada para seu desenvolvimento, e que apenas 1/3 delas têm acesso a uma dieta equilibrada (FSIN, 2020).

Dadas essas condições, o governo angolano está diante do desafio de fortalecer a produção nacional de alimentos através da agricultura familiar para combater a fome, miséria e a insegurança alimentar e nutricional. No entanto, embora a intenção de fortalecer a agricultura nacional esteja presente na agenda do governo, nunca foi efetivamente colocado em prática, devido aos altos e rápidos rendimentos da indústria de mineração, à falta de interesse político e elevados índices de corrupção que se alastrou no aparelho do Estado.

### 3.2.1 ORIGEM E FUNCIONAMENTO DO PAPAGRO

Angola foi um dos participantes do Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Social, que ocorreu em maio de 2010 em Brasília. Por sua vez, um ano antes, o Governo Brasileiro participou no Encontro da União Africana em julho de 2009 na Líbia, onde recomendou aos países Africanos a implementação de programas locais de aquisição de alimentos para o combate à fome e miséria, para o fortalecimento da agricultura

familiar e promoção da segurança alimentar e nutricional. Em tese, estes dois marcos deram origem àquilo que seria o programa angolano de aquisição de alimentos, o PAPAGRO.

O Programa de Aquisição de Produtos Agropecuários – PAPAGRO, é uma política que fez parte do Plano Nacional de Desenvolvimento de Angola - PND para o quadriênio 2013 – 2017, visando essencialmente melhoria da qualidade de vida do povo angolano, tendo como ideia-força a estabilidade, crescimento e emprego. Sob a responsabilidade do Ministério do Comércio, o PAPAGRO tem como objetivo

“Promover e manter um conjunto de infraestruturas logísticas, de circuitos comerciais e uma rede de distribuição que possibilitando a realização de excedentes de produção e o abastecimento de todo o território em *inputs* produtivos e bens de consumo essenciais, contribuindo ativamente para a eliminação da fome e da pobreza bem como para o desenvolvimento harmonioso do território e a valorização da posição geoestratégica de Angola” (PND, 2013).

O PAPAGRO foi regulamentado através do Decreto Presidencial nº 28/2014 de 11 de Fevereiro, que dispõe sobre a Estratégia Nacional do Comércio Rural e Empreendedorismo (ENACRE), que apresenta um conjunto de ações baseadas nas políticas económicas e desenvolvimento rural do país, que visam fomentar o crescimento e o desenvolvimento do comércio de produtos agropecuários, insumos e serviços agrícolas, e estimular a eficiência, a equidade e a transparência para todos os intervenientes neste subsector económico (ENACRE, 2014). Esse programa foi implementado dez anos após o PAA ter sido implementado no Brasil, com o qual mantém uma forte semelhança quanto aos objetivos de combate à fome e pobreza e a promoção da segurança alimentar e nutricional através do fortalecimento da agricultura familiar.

No entanto, quanto à operacionalidade, o PAPAGRO está bem longe do pioneiro PAA, pelo menos por quatro motivos: organização político-administrativa, arcabouço institucional, a forma de pagamento e a organização dos produtores e das redes de distribuição. Primeiramente, no que toca à organização político-administrativa, diferente do Brasil que é uma República Federativa com governos na esfera federal, estadual, distrital e municipal, Angola é um país centralizado e sem autarquias locais quer a nível municipal ou provincial, tanto os administradores municipais, como os governadores provinciais são indicações políticas, e com orçamentos e governança sob controle do Governo Central, o único eleito indiretamente pelo povo. Esta conformação torna o PAPAGRO totalmente refém de um órgão central tanto na aquisição como na distribuição de alimentos nas redes socioassistenciais, tornando assim, o programa mais desorganizado, pois a distância entre os produtores e o governo central é

abismal. Realça-se que o PAA é interministerial, coordenado pelo Ministério da Cidadania e executado pelos governos estaduais e municipais e, em âmbito federal, pela Conab. É importante mencionar que a estrutura administrativa descentralizada não é a garantia do sucesso de um programa de aquisição de alimentos, mas é um aspecto determinante na comparação entre PAA e PAPAGRO (GOVERNO DE ANGOLA, 2014; MINISTERIO DA CIDADANIA, 2019).

O segundo motivo quanto à operacionalização, parte da concepção do PAPAGRO envolvendo poucas instituições, basicamente o Ministério do Comércio que cuidava da compra e da distribuição do alimento para rede socioassistencial, enquanto a revenda ou estocagem estava a cargo do Instituto de Desenvolvimento Agrário (IDA) subordinado ao Ministério da Agricultura, que cuidava do fornecimento de insumos e a assistência técnica aos produtores da agricultura familiar. Acredita-se que essa baixa participação de atores na concepção e operacionalização do PAPAGRO contribuiu para o esvaziamento do mesmo (GOVERNO DE ANGOLA, 2014).

Um terceiro ponto se refere à forma de processamento do pagamento aos produtores vinculados ao PAPAGRO, o governo recebia a produção da agricultura familiar e pagava até em trinta dias úteis, o que inviabilizou o programa rapidamente, pois o Governo não honrava com os prazos de pagamentos aos produtores. Por outro lado, o processamento dos pagamentos do PAA é feito através Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos – SISPA, onde os fornecedores incluem as notas fiscais das vendas até o último dia útil do mês, e o Ministério da Cidadania efetiva o pagamento até o quinto dia útil do mês seguinte através do cartão PAA do produtor rural, podendo sacar os recursos em qualquer agência da instituição bancária cadastrada no ato da adesão ao programa, em terminais eletrônicos. No entanto, no que tange ao PAPAGRO a forma de pagamento era similar à do PAA, pelo menos em tese, pois o governo angolano através do Ministério do Comércio processava o pagamento à prazo em conta corrente dos produtores vinculados ao programa no Banco de Poupança e Crédito de Angola – BPC, o maior banco comercial público do país. Não obstante, como já mencionado, o governo aplicou um calote aos produtores rurais avaliado em valores correntes de US\$ 4,7 milhões. Portanto, a capacidade financeira e institucional do governo para honrar com suas obrigações e a consolidação do sistema de pagamentos teve um impacto significativo para continuidade do PAA e no encerramento do PAPAGRO (MANUAL OPERATIVO PAA, 2014; BPC, 2014; ANGOP, 2018).

O quarto e último aspecto relativo à operacionalização do PAPAGRO a ser considerado diz respeito à organização dos produtores rurais e das redes sócio assistenciais no Brasil por meio de cooperativas, associações sindicais, federação dos produtores e outras formas coletivas que influenciam a execução do PAA. Por outro lado, o PAPAGRO é marcado por um baixo nível de organização e cooperação dos produtores rurais familiares, o que diminui a capacidade de negociação dos produtores frente ao poder público, o que se deve bastante a questões culturais advinda da colonização e da guerra civil. Olhando ainda por este prisma, inicialmente a operacionalização do PAPAGRO visava a compra e escoamento regular da produção dos agricultores familiares cadastrados individualmente ou coletivamente, por meio dos Centros de Logística e Distribuição – CLOD, vinculado ao Ministério do Comércio de Angola. Os CLOD seriam os responsáveis por colocar a produção adquirida pelo governo no mercado, redes socioassistenciais ou alguma instituição pública, porém existiam apenas quatro CLOD's que atendiam o PAPAGRO em todo território nacional, situados nas províncias de Benguela (Centro-sul), Huambo (Centro), Cuanza Sul (Norte) e Luanda (Norte). Por falta de capacidade de cobertura das 18 províncias via CLOD e visando a descentralização do programa, em 2015 o Ministério do Comércio criou o Agente Logístico Rural – ALR, “que tem a missão de comprar os produtos dos camponeses e transportar, em veículos concedidos pelo Estado, para os centros de processamento localizados nas zonas urbanas e para as redes de distribuição” (MINISTÉRIO DO COMÉRCIO, 2015).

"Este novo modelo contempla um canal de escoamento de produtos agro-pecuários, servindo de instrumento facilitador para os agentes logísticos rurais certificados, que vão operacionalizar o PAPAGRO a nível das províncias e municípios", realçou. Para o efeito, o Estado lançou um programa "Microcrédito PAPAGRO", dirigido aos ALR e cooperativas de camponeses, avaliado em 50 milhões Kz, com mínimos de 500 mil Kz e máximos de 1,5 milhões Kz para cada agente beneficiário. O prazo de reembolso do empréstimo, indicou a governante, é de 45 dias, com uma taxa de juro de 3%. O Ministério, no âmbito do "Microcrédito PAPAGRO", disponibilizou também camiões de marca Volvo, avaliados entre 60 e 100 mil USD. Rosa Pacavira fez saber, na ocasião, que o Estado garante uma quota mínima de 15% do valor global do microcrédito para os jovens que fazem parte do grupo de agentes logísticos rurais, afirmando acreditar que o novo modelo vai facilitar a criação do agro-negócio, com a compra directa da produção aos camponeses e o escoamento da produção para as zonas de grande consumo (MANUEL; ANDRADE, 2015 Apud EXPANSÃO EDITORIAL).

Apesar de todas as medidas levadas a cabo pelo Ministério do Comércio, no intuito de dar mais sustentabilidade ao PAPAGRO, não salvaram o programa da falência que viria a ocorrer no ano seguinte.

### 3.2.2 A FALÊNCIA DO PAPAGRO E O NOVO PROGRAMA

Em 2016, três anos após a sua concepção e dois após a sua regulamentação e operacionalização, o PAPAGRO foi encerrado deixando uma dívida pública aos produtores rurais em valores correntes de US\$ 4,7 milhões. Embora a meta do programa fosse, desde o início, atender 300 mil famílias em todo território nacional, ao longo da sua existência atingiu apenas 140 mil famílias, tendo comprado 160 mil toneladas de produtos diversos nas 18 províncias de Angola. A implementação do PAPAGRO teve resultados contrários ao esperado, pois piorou as condições de vida dos agricultores agravando a situação de insegurança alimentar e nutricional no meio rural. Tais repercussões foram ampliadas pelo calote do governo aos produtores familiares integrados ao programa (MANUEL; ANDRADE, 2015; PAULO, 2018; ANGOP, 2018).

Em 2018 um novo programa para substituir o PAPAGRO começou a ser discutido pelo governo Angolano, e será executado com recursos advindos de uma doação da União Europeia no valor de 12 milhões de euros. Neste contexto, o Presidente da República aprovou, através do Decreto Presidencial n.º 123/20 de 30 de abril de 2020, o Programa Integrado de Desenvolvimento do Comércio Rural - PIDCR, e revogou toda a legislação que contrarie o diploma ora aprovado. O PIDCR está em fase piloto em seis províncias angolanas, integrando 195 infraestruturas (Centros de Logísticas e Distribuição, Estruturas Bancárias, estradas, etc.) e 45 projetos agroindustriais visando promover a agricultura familiar (PAULO, 2018; ANGOP, 2018; MINISTÉRIO DO COMÉRCIO E INDÚSTRIA DE ANGOLA, 2020; CORREIO KIANDA, 2020)

“As feiras municipais e comunais promovem a produção nacional, incentivam o pequeno produtor e os protege, basta que sejam bem divulgadas”, referiu o Ministro da Agricultura e Pescas António Francisco de Assis na véspera do lançamento do PIDCR (CORREIO DA KIANDA, 2020).

Portanto, o encerramento do PAPAGRO sinaliza a necessidade de melhorias no arcabouço político-institucional angolano, de modo a permitir melhor eficácia na elaboração e execução das políticas públicas. Sendo assim, no ponto seguinte serão analisados os limites do processo de difusão/transferência do PAA ao PAPAGRO, de modo a entender os pressupostos que levaram o programa ao fracasso.

### 3.3 OS LIMITES DA TRANSFERÊNCIA DO PAA PARA O PAPAGRO

*(a) por que ocorre a transferência de políticas públicas?*

As relações históricas entre o Brasil e Angola são seculares, pois ambos os países foram colônias de Portugal, e o Brasil foi o primeiro país no mundo a reconhecer a independência de Angola em 1975. No que diz respeito às relações comerciais, o Brasil mantém com Angola, 3ª maior economia da África subsaariana, uma relação comercial estável, tendo alcançado um valor recorde de US\$ 1 bilhão em 2008. Até 2014, o Brasil exportou mais para Angola do que para a África do Sul, Portugal e Noruega, dentre outros parceiros tradicionais. Em 2018, o fluxo de comércio bilateral foi de US\$ 669 milhões, com US\$ 458,11 milhões de exportações brasileiras e US\$ 210,89 milhões em importações de produtos angolanos. As exportações procedentes do Brasil concentram-se em carnes (38 %) e açúcar refinado (20 %). Já as importações brasileiras são constituídas basicamente por petróleo, o que corresponde 85% do volume total das importações (ITAMARATY, 2019).

Do ponto de vista do fluxo migratório, atualmente existem milhares de angolanos residindo no Brasil e milhares de brasileiros residindo em Angola, tendo os dois países estreitado cada vez mais seus laços, em grande parte devido a 46 acordos bilaterais no domínio da educação, defesa, agricultura, turismo, saúde, etc., para os quais a câmara de comércio Angola-Brasil com sede na cidade de São Paulo/Brasil tem sido de grande importância. Além das relações culturais, nos últimos anos houve uma maior aproximação entre os dois países devido ao alinhamento político e ideológico entre o governo Lula e Dilma do Partido dos Trabalhadores – PT e governo Dos Santos do Partido MPLA, motivo pelo qual viabilizou a difusão de políticas públicas brasileiras para Angola em diversos setores, em particular o da Agricultura e da Segurança Alimentar e Nutricional (Agência Brasil, 2017).

Assim, as relações entre esses dois países têm se afirmado ao longo da história, envolvendo uma ampla diversidade de aspectos culturais, econômicos e políticos, o que contribuiu para o processo de difusão/transferência do PAA para Angola e para a formulação do PAPAGRO. Embora a transferência de políticas públicas de aquisição de alimentos tenha ocorrido de maneira voluntária, houve a participação no processo difusão do conteúdo do PAA para os países africanos de organizações internacionais onde se destaca a FAO e o Centro de Excelência contra Fome do Programa Mundial da Alimentação – PMA

*(b) atores estão envolvidos na transferência do PAA?*



Os atores envolvidos na transferência do PAA além-fronteiras podem ser agrupados em três classes: primeiro o ator emissor, que neste caso é o Brasil, país de onde a política pública é oriunda, e as instituições brasileiras que elaboraram a o PAA foi Governo Federal através do Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Desenvolvimento Agrário e operacionalizado a nível federal pela Conab; segundo os autores disseminadores, que são os conjuntos de organizações internacionais que divulgam e contribuem na implementação da política pública em outros países, sendo a ONU a instituição principal nesta classe, através da Organização para Agricultura e Alimentação (FAO) e do Programa Mundial Alimentar (PMA); e por último há o país receptor, atores receptores da política pública que no caso aqui analisado é Angola, através da presidência da república, e operacionalizada pelo Ministério do Comércio e o Instituto de Desenvolvimento Rural vinculado ao Ministério da Agricultura.

*(c) O que é transferido?*

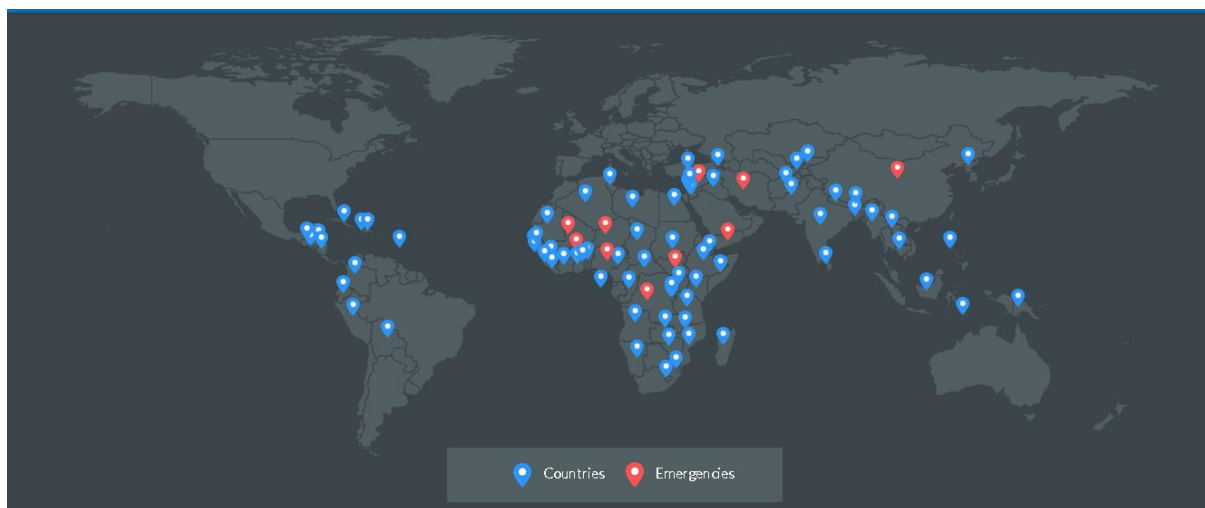
Durante o governo Lula, a luta contra a fome e pobreza teve atenção especial, quando foram criados vários programas sociais como Fome Zero, Bolsa Família, entre outros, com impacto positivo na distribuição da renda. Como resultado desses programas, em 2014, pela primeira vez, o Brasil saiu do mapa da fome. Estas melhorias nas condições de vida da sociedade brasileira chamaram atenção dos países que enfrentam o mal da fome e com auxílio da ONU e de várias organizações internacionais, resultando na difusão dos objetivos e do conteúdo do PAA, principalmente entre os países da África e da América Latina e Caribe. O PAPAGRO não fugiu à regra, pois os seus objetivos e conteúdo são semelhantes aos do PAA, em particular associando o combate da fome e pobreza, fortalecimento da agricultura familiar e a promoção da segurança alimentar e nutricional.

*(d) qual foi percurso do PAA ao PAPAGRO e as (e) evidências da transferência?*

O relatório da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, 2014) o Brasil se destacou como um dos países mais bem-sucedidos no combate à desnutrição e à pobreza. Segundo a FAO, graças aos programas Fome Zero, o Bolsa-Família e ao Brasil Sem Miséria, o país conseguiu reduzir a pobreza extrema em 75% e a pobreza em 65%. Através dessa experiência bem-sucedida de combate à fome e pobreza no Brasil, a ONU e o governo brasileiro criaram o Centro de Excelência contra a fome (WFP), que teve como precursor o Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Social, importante para diálogo sobre políticas e aprendizagem Sul-Sul relativos a programas de alimentação escolar e segurança alimentar e nutricional. O WFP foi criado em 2011 para apoiar

governos na África, Ásia e América Latina no desenvolvimento de soluções sustentáveis para o problema da fome, evidenciando que a transferência do PAA ao PAPAGRO ocorreu principalmente através de organizações internacionais, um caso *Cross-National*, uma vez que Angola faz parte dos países de atuação do WFP.

Figura 3 - Mapa de atuação do Centro de excelência Contra a fome, ANO????



Fonte: PMA, 2020

A figura 3 mostra o mapa de atuação do Centro de Excelência Contra a Fome do PMA, no total são 80 países na África, Ásia, América Latina e Caribe e na Oceania. Os países em vermelho (*emergencies*) no mapa são os que estão em estado mais crítico de fome e insegurança alimentar e nutricional. Angola é um dos países africanos onde o Centro de Excelência Contra a Fome tem promovido, junto com o governo angolano e as organizações não governamentais, seminários e discussões que contribuíram para realização de vários programas que visam mitigar a fome e a pobreza e o fortalecimento da agricultura familiar, sendo o PAPAGRO fruto destas interações entre governo local e organizações internacionais.

*(f) os distintos graus da transferência*

Cada país tem os seus pontos fortes e fracos durante o processo de recepção de uma política pública, o que condicionará o grau de transferência da mesma. Quanto mais semelhante à política pública original, maior será a demanda de recursos necessários no processo de transferência. Os recursos de cada país, econômicos, administrativos, políticos, institucionais, culturais, religiosos, geográficos e ambientais, vão delimitar o grau de transferência da política pública, os quais proporcionam o ambiente para implementação e continuidade da política transferida. Dentre os diversos graus de transferência já mencionados, o que mais predominou

no processo de adaptação do PAA ao PAPAGRO é a inspiração, o qual, segundo os atores Dolowitz e Marsh (2000), é o grau mais leve em que o processo de difusão/transferência pode ocorrer. Este grau indica que uma política usada em um tempo/espaço inspira mudanças em outro tempo/espaço, mas o produto desta inspiração é uma política que resulta numa experiência diferente do original. Isso se dá pelo fato de que quando o grau dominante é a inspiração, há um foco na difusão/transferência da parte conceitual da inovação, sem necessariamente haver uma adoção integral da mesma. Isso se evidencia pelo fato de que o PAPAGRO adotou o conceito do PAA, mas não incorporou algumas de suas ferramentas como, por exemplo, a democracia participativa exercida pelos conselhos de segurança alimentar e nutricional, e o engajamento de instituições e dos movimentos sociais organizados, que contribuem decididamente para própria continuidade do PAA.

*(g) quais foram os constrangimentos sobre o processo de transferência?*

Como já mencionado anteriormente, é notável a aproximação histórica, cultural, econômica e política entre Brasil e Angola, uma vez que ambos os países fazem parte da lusofonia o que facilita comunicação, pois o idioma é o mesmo. E mais, a difusão do PAA em Angola deu-se em função da identidade política entre o governo do PT, sob Lula e Dilma, e o governo de Angola. Quer de forma direta do Brasil para Angola, quer de forma indireta Brasil para ONU e depois para Angola, a transferência do PAA não encontrou nenhuma barreira significativa a ponto de causar constrangimentos no processo.

*(h) como a transferência pode levar ao fracasso da política?*

Em 2016, após três anos desde a sua idealização e implementação, o PAPAGRO fracassou, e desde 2017 está sendo reformulado pelo Ministério do Comércio de Angola. Embora o fracasso do PAPAGRO possa ser atribuído a fatores administrativos, logísticos, econômicos, tecnológicos e culturais, suas causas podem ser atribuídas a três fatores básicos, a saber: tecnológicos, econômicos e institucionais.

O PAA tem sido um sucesso, em parte devido ao engajamento de instituições de pesquisa agropecuária e de assistência técnica e extensão rural quer em nível federal, estadual e municipal. Para tanto, foi decisiva a atuação da Embrapa, Emater, SENAR, institutos agrônômicos, universidades, secretarias estaduais e municipais, ministério da agricultura entre outras instituições que têm promovido o fomento e o desenvolvimento de pesquisas criando e

disseminando novas tecnologias junto ao produtor rural através da assistência técnica, cursos, dia de campo, entre outras atividades. Essas tecnologias são essenciais para redução de custos e aumento da produção agrícola disponibilizando maior oferta de produtos agrícolas oriundo da agricultura familiar, viabilizando assim a base essencial do programa, e a disponibilidade de produtos para aquisição por parte do governo. Com a oferta de produção agrícola disponível o governo brasileiro, devido à sua capacidade orçamentária e sua descentralização político-administrativa tem realizado aquisição dos produtos, viabilizando assim a produção e o poder de compra, e conseqüentemente a sustentabilidade dessa política pública.

No caso do PAPAGRO o desenvolvimento tecnológico de produção agropecuária tem sido limitado para manter a oferta de produtos agrícolas constante, pois as instituições de pesquisa e assistência técnica e extensão rural em Angola enfrentam dificuldades de recursos humanos e financeiros que possam atender à necessidade dos produtores rurais. Sem pesquisa não há tecnologia que potencialize o lado da oferta, restringindo assim o fluxo de produtos para manutenção do programa. Pode-se visualizar o baixo desempenho das instituições de ensino e pesquisas em Angola, pelo fato de que das 100 melhores universidades e instituições de pesquisa de África nenhuma é de Angola (JUNIOR, 2020).

Na figura 4 observa-se o ranking produzido pelo Centro de Estudos em Ciência e Tecnologia da Universidade de Leiden da Holanda, no qual o Brasil aparece com 23 Instituições de referência mundial em pesquisa e inovações tecnologias com impactos relevantes na área da agricultura, saúde, ciências das informações e outras. Por sua vez, apenas 3 países africanos (África do Sul, Egito e Líbia) fazem parte da classificação, o que sinaliza a necessidade de maior investimento na educação e pesquisa na África, e em Angola em particular, não só para o desenvolvimento da agricultura familiar, mas do país como um todo.

Figura 4 - CWTS Leiden ranking de produção de pesquisa e tecnologia



Fonte: CWTS, 2019.

Com relação aos fatores econômicos dois aspectos que levaram ao fracasso da transferência se destacam: a forma de pagamento do governo aos produtores e a falta de planejamento e capacidade financeira do governo de honrar com os compromissos. Semelhante ao governo brasileiro, o governo angolano fazia as compras com pagamento a prazo de até 30 dias, forma de pagamento que não funcionou, pois, o governo não honrava com os pagamentos com o produtor rural. Em 2017, ano da falência do programa, a dívida pública aos produtores rurais em valor corrente chegou ao equivalente a US\$ 4,7 milhões. Em 2015 com a queda acentuada do preço do petróleo, maior fonte de receitas do governo, o PAPAGRO, assim como todas outras áreas tiveram corte de verbas, tiveram sua dotação orçamentária reduzida, resultando na redução das aquisições do governo, o que foi decisivo para comprometer o programa (ANGOP, 2018).

E, por último, no que tange as instituições, o Brasil teve avanços consideráveis nos últimos anos com relação à democracia participativa, que foi fundamental para manutenção do PAA, e conforme TAKAGI; SANCHES; SILVA (2013) a participação ativa dos conselhos no monitoramento do programa entre os quais destaca-se o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) foram essenciais para manutenção interna e divulgação externa do PAA. Neste sentido, a ausência de conselhos regionais e nacionais que promovem e controlam a execução do PAPAGRO, contribuiu para o esvaziamento do programa. É importante realçar que a democracia participativa institucionalizada é uma ferramenta fundamental no processo de elaboração e execução das políticas públicas, como argumentado por Cardoso (2017):

Então por qual razão as políticas públicas não têm atingido sua finalidade de extinção, atingindo a igualdade para as quais foram destinadas? Ora, em síntese é possível afirmar que a sociedade não tem tido acesso a informações necessárias para exigir o cumprimento de seus direitos e a efetividade dos deveres dos gestores públicos em informar. Somente com órgãos públicos que cumprem o dever de informar, e com uma sociedade bem-informada de seus direitos é que se pode exigir e fiscalizar a elaboração das políticas e os gastos nelas envolvidas (CARDOSO, 2017.p.14).

Portanto, o processo de difusão/ transferência foi incompleto, pois, embora o conceito do PAA tivesse sido adotado em Angola, a ausência de pesquisa e tecnologia, planejamento e capacidade financeira do governo, e uma governança mais participativa inviabilizou a difusão/transferência do PAA para PAPAGRO. Sendo assim, no capítulo seguinte será abordado sobre as condições a serem levadas em conta, principalmente pelo ator receptor no processo de difusão/transferência de políticas públicas de maneira a diminuir os riscos inerente a estes processos.

## **4 CONDIÇÕES PARA VIABILIDADE DA DIFUSÃO/TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICA PÚBLICAS**

Este capítulo tem como objetivo analisar as condições político-institucionais existentes para o processo de implementação sustentável dos programas difundidos, tendo como base o modelo dos múltiplos fluxos, o qual permite compreender como o fluxo interno, desde o ator receptor, leva ao fracasso ou sucesso de uma política. Posteriormente será apresentada uma proposta para que o processo de difusão/transferência do Programa de Aquisição de Alimentos seja bem-sucedido, tendo por base cinco fases (Pesquisa, Promoção, Produção, Posição e Procura) de maneira que eventuais falhas sejam mitigadas pelo arcabouço político-institucional do país receptor.

### **4.1 PAA E PAPAGRO SEGUNDO O MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS**

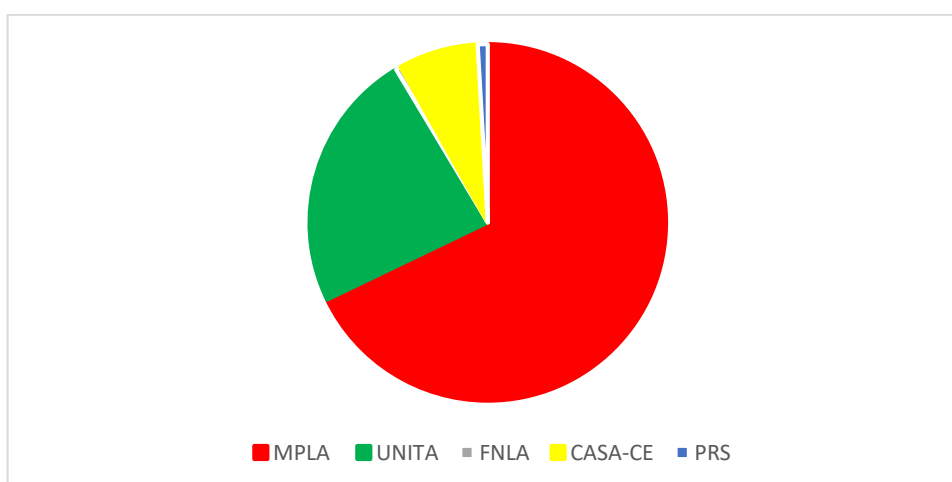
No processo de difusão/transferência, o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon o grau de sucesso da disseminação de políticas previamente difundidas. Tendo em vista o caso de Angola, após a popularização do PAA além-fronteiras, o governo identificou o problema, elaborou as soluções, percorreu a arena política, fez o empreendedorismo político, criou janelas de oportunidades, formulou e implementou a política, e em seguida fracassou. O Brasil, país de origem de PAA, é caracterizado pela descentralização de poder político, tanto em termos geográficos, quanto no interior das câmaras legislativas. A título de exemplo, nas eleições de 2018, dos 513 assentos na Câmara dos Deputados Federais do Brasil o partido com maior número de assentos detém 56 cadeiras, enquanto no Senado Federal o partido majoritário detém 12 assentos de um total de 81. Isso demonstra a necessidade de articulação na arena política entre os poderes e a sociedade para a construção compartilhada dos problemas e soluções, o que não impede que alinhamentos ocorram entre partidos afinados ideologicamente entre si, muitas vezes articulados em bancadas de interesses específicos (evangélica, ruralista, armamentista, etc.) resultando em coalisões capazes de definir o rumo de políticas governamentais. Os fluxos são, assim, englobados por empreendedores políticos vislumbrando uma janela de oportunidades, e a possível formulação e implementação da política.

No contexto brasileiro o modelo de múltiplos fluxos faz sentido, pois segundo sua lógica, boas políticas públicas foram criadas, dentre as quais destaca-se o PAA, embora o

contrário também se verifique, pois, alterações de atores políticos têm causado seu retrocesso e enfraquecimento do PAA. Realça-se que o maior ou menor número de partidos ou agentes no processo da elaboração da política não é garantia de sucesso, pois a diversidade de partidos ou atores não significa necessariamente a diversidade de alinhamento político e de ideias, porém entende-se que a falta de contraditório enfraquece o processo de elaboração e implementação de uma política equilibrada e sustentável.

Desde 1975, ano de sua independência, Angola nunca teve alternância do poder, embora nesses 45 anos houvesse três presidentes, todos pertencentes ao mesmo partido político, e desde então o regime de governo é presidencialista, sob o domínio do Partido Dominante Unitária. Trata-se de um sistema de governo onde apenas um partido político detém um poder governamental desproporcional, confundindo-se com o Estado, embora existam outros partidos políticos de oposição em Angola, demasiados fracos eleitoralmente, provavelmente devido a diferentes formas de corrupção, leis constitucionais que intencionalmente reduzem o espaço e a eficácia da oposição e de instituições e organizações cujas orientações sejam contrárias às do governo. Embora este seja constituído democraticamente, muitas denúncias da oposição e de várias organizações da sociedade civil o acusam de se apoderar da estrutura do Estado para sua perpetuação no poder (MIRANDA,2010; MESSIANT,2008).

Gráfico 3 - Composição do Parlamento de Angola na legislatura 2017 – 2022



Fonte: Assembleia Nacional de Angola, 2017.

A figura 3 demonstra a composição do poder legislativo em Angola, no qual o MPLA, partido do governo, detém 150 dos 220 deputados que compõem a Assembleia Nacional, a UNITA o maior partido da oposição detém 52 assentos, e os demais partidos também de oposição são FNLA, CASA-CE e o PRS, com 1, 16 e 2 assentos respectivamente. Neste prisma

o arcabouço político-institucional angolano é dominado por um único ator, o que tem enfraquecido o processo de construção das políticas públicas. Como argumenta Pain (2008),

O governo, por sua vez, deve buscar um maior apoio da sociedade angolana para desenvolver melhor sua política. Com baixíssimo índice de desenvolvimento humano, o governo angolano não consegue promover uma assistência mínima para sua população. Por isso, é fundamental a parceria com a sociedade civil, que, muitas vezes, tem um maior conhecimento da região ou do contexto do que o próprio governo. Acredito que a melhoria das condições de sobrevivência da população e o combate à pobreza no país só acontecerão como resultado de um trabalho conjunto entre o governo e a sociedade civil, sendo fundamental superar todos os constrangimentos que ainda persistem, como o autoritarismo e a centralização política e administrativa (PAIN, 2008.p.11).

Desta forma, a elaboração do PAPAGRO não obedeceu a um processo de construção conjunta entre vários atores da arena política, ou seja, o governo unilateralmente identificou e construiu o fluxo dos problemas, elaborou os fluxos das soluções, implementou a agenda pública com auxílio do poder legislativo onde detém maior absoluta e qualificada, e posteriormente executou o programa. Ausência do contraditório, das diversificações das ideias, e falta de disputa na arena política enfraquece o arcabouço político-institucional para o serviço do interesse público. Por isso, o grande desafio do governo, dos partidos políticos e da sociedade civil organizada é a construção de bases democráticas que permita a identificação e soluções conjuntas dos problemas.

São grandes os desafios da sociedade civil organizada nesse contexto de paz. A busca pela democratização e pelo fortalecimento das frágeis instituições democráticas parece-nos os elementos mais importantes para este feito. Para isso, torna-se fundamental a valorização das culturas angolanas. A sociedade civil angolana deve pautar-se na busca de políticas que respeitem os variados aspectos de sua cultura, para que não seja forjada uma organização civil artificial, e baseada em valores ocidentais, distanciando-se das realidades daquela região (PAIN, 2008.p.11).

Portanto, o arcabouço político-institucional vigente em Angola sob a ótica do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon denuncia as fragilidades e instabilidades das políticas públicas elaboradas internamente e difundidas no país, pois são unilateralmente recepcionadas, concebidas e implementadas, negligenciando etapas necessárias para a elaboração de uma política pública sustentável.

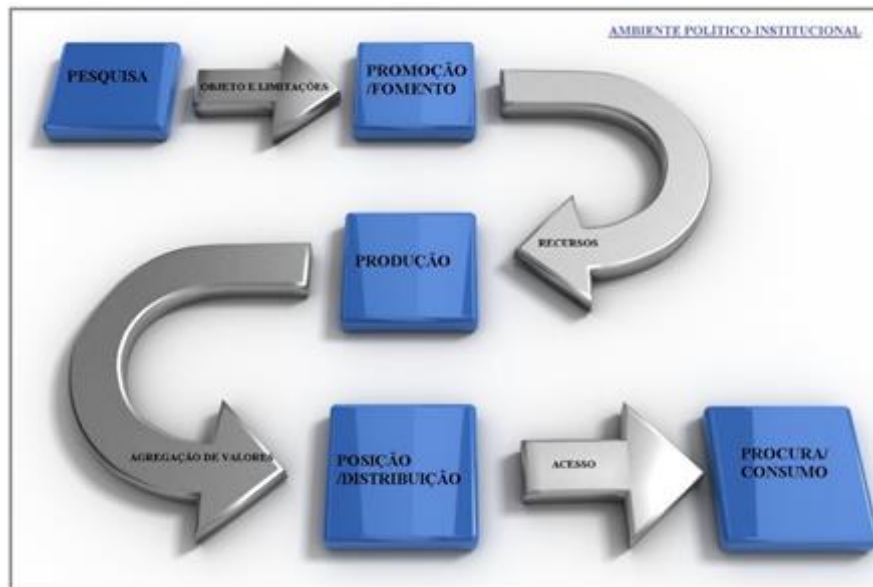
#### 4.2 ESTRATÉGIA 5P DE CONTINUIDADE DO OBJETO DIFUNDIDO/TRANSFERIDO

O marco da internacionalização do PAA na direção de países Africanos teve como base um arcabouço institucional centrado no poder executivo com recursos capazes de promover sua difusão além-fronteiras. Portanto, é necessário entender e dimensionar a capacidade político-



institucional dos atores envolvidos no processo de difusão/transferência para continuidade de um programa em um ambiente diferente da sua concepção. Nesse sentido, a Estratégia 5p pode contribuir para elaboração de um planejamento para viabilidade e continuidade do objeto difundido.

Figura 5 - Estratégia 5p de continuidade do objeto difundido/transferido



Fonte: Elaboração própria.

Na figura 5 se percebe as ações, caminhos ou maneiras de adequar inovações institucionais em um ambiente distinto daquele onde aquelas foram inicialmente concebidas. A estratégia consiste em cinco fases (pesquisa, promoção, produção, posição e procura) tendo como espinha dorsal o arcabouço político-institucional que possibilita a implementação e difusão de políticas públicas em novos ambientes sociais. Dessa forma, o processo de difusão/transferência do PAA para os mais de 45 países que participaram do “Diálogo África-Brasil sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Social”, foi marcado por “boas intenções”, sem que tenham resultado em redução perceptível da vulnerabilidade alimentar de suas populações. Uma década depois do marco de internacionalização do PAA, e nove anos depois da criação do Centro de Excelência Contra a Fome, os mesmos problemas permanecem atualmente. Por isso, é possível, através deste modelo identificar o processo de difusão do PAA tendo por base as diferentes etapas percorridas pelo projeto.

A primeira fase é a *pesquisa*, que consiste na identificação dos elementos estruturantes originais da política a ser difundida e daqueles que balizarão sua transferência para outros ambientes sociais e institucionais. A diferença entre o PAA e o PAA transferível só pode ser

identificada através da pesquisa sobre a viabilidade potencial do processo de transferência. Nesta fase o principal foco é identificar a relação solução-necessidade da política e sua viabilidade no novo ambiente, considerando o arcabouço político-institucional dos atores envolvidos no processo. A pesquisa também revela o melhor momento para a difusão de um programa, aspecto importante porque os atores envolvidos no processo necessitam de um período de preparação/maturação das decisões, amparados por estruturas políticas e institucionais, em particular as bilaterais e multilaterais, envolvidas na transferência e recepção do programa. Ou seja, o alinhamento político, as instituições de relações exteriores, de pesquisa e ensino e de desenvolvimento rural dos atores, e instituições internacionais como a FAO e o PMA, são fundamentais na fase de pesquisa. A transferência da política pode assim, ser suspensa, alterar seu rumo ou seguir adiante, de acordo com as condições existentes e com aquelas que emergem durante sua implementação numa nova realidade. Na primeira hipótese (suspensão), os atores envolvidos não dispõem de ambiente e arcabouço político-institucional para viabilizar o processo de difusão, ou seja, o programa estará fadado ao fracasso. É importante que os atores envolvidos no processo tenham a humildade e coragem para reconhecer que o projeto está além de suas capacidades e possibilidades, e que o ambiente sociopolítico não é suficientemente permeável a mudanças provocadas por um novo programa. Essa suspensão é uma decisão correta, e ocorre quando não há condições político-institucionais para a continuidade do processo.

Nessa fase da pesquisa, uma segunda hipótese (alterar seu rumo) está relacionada a soluções mais viáveis que aquelas apontadas pelas perspectivas iniciais para o problema em questão. No caso do PAA, o seu êxito, em parte, se deve aos programas que o antecederam, onde pode ser destacado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) implementado sete anos antes do PAA, uma política voltada especificamente para agricultores familiares visando integrá-los ao mercado e elevar seu nível de renda e melhorar seus processos produtivos, com índices mais elevados de produtividade. Isso contribuiu para a capacidade produtiva e aumento da oferta de alimentos, o que demonstra que o PAA não é um programa aleatório, mas está inserido num arcabouço de políticas orientadas para segurança alimentar e fortalecimento da agricultura familiar. A União Africana recomenda que os países membros invistam no mínimo 10% do Orçamento Geral do Estado (OGE) para o fortalecimento da agricultura, mas quase nenhum país africano segue suas recomendações. Em Angola o investimento na agricultura (programas de fomento à produção, combate à fome e pobreza, segurança alimentar e nutricional, e outros ligados à agricultura) chegou em 2020, a representar

1,35% do OGE, enquanto, por exemplo, os gastos com a estrutura do poder executivo (segurança do Presidente, viagens, pessoal de apoio, ministros e secretário de estados, governadores, alimentação e outros) é de 5,17% do OGE. Os gastos com a casa de segurança do Presidente da República são maiores que os investimentos nos programas de combate à fome e a segurança alimentar e nutricional, numa clara distorção na escala de prioridades dos gastos públicos, que negligencia a segurança alimentar e nutricional em um país como Angola assolado pela fome e miséria. A mudança de rumo da política é, assim, uma hipótese que permite aos atores envolvidos no processo a descartarem os paradigmas que inviabilizam o ambiente e arcabouço político-institucional local, adotando novas referências para solucionar o problema sem a necessidade de uma importação de ideias. Este é o caso do governo de Angola, e de outros países africanos, os quais, embora reconhecendo a necessidade de mudança do atual cenário de insegurança alimentar e nutricional, o que pode ser evidenciado pelo fato de que:

... em 2012, Angola subscreveu a Declaração de Maputo, dedicada ao tema “A CPLP e os desafios da segurança alimentar e nutricional”, onde se realçou o objetivo global da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP: contribuir para a concretização do direito humano a uma alimentação adequada e para a erradicação da fome. Nessa Declaração, os Estados-membros reiteraram o seu compromisso em assumir a Segurança Alimentar e Nutricional como prioridade das suas agendas políticas nacionais. Em 2018, foi realizada, em Luanda, a primeira Conferência Internacional sobre Segurança Alimentar e Nutricional, onde se considerou que esta questão «não pressupõe apenas ter alimento ou higiene alimentar; implica também ter acesso a alimentação de qualidade que concorre para a promoção da qualidade de vida da população e, por conseguinte, para a redução das elevadas taxas de mortalidade causadas pela desnutrição e pelo consumo de alimentos produzidos a partir de agrotóxicos» ( UNICEF ANGOLA, 2018,p.5)

Portanto, mais do que reconhecer a necessidade de mudanças do atual cenário de insegurança alimentar e nutricional, é preciso alterar o rumo dos investimentos para que essa mudança ocorra efetivamente. Ou seja, o problema da segurança alimentar e nutricional está identificado, as parcerias nacionais e internacionais são firmadas, as políticas públicas são elaboradas, porém elas perecem em parte por falta de investimento e de um efetivo engajamento das instituições governamentais, além da sociedade civil no enfrentamento de tal problema.

A última hipótese (seguir adiante) indica que os atores têm condições de criar um ambiente político e estrutura institucional para dar continuidade à difusão de uma política pública. Portanto, a pesquisa é um processo que visa à construção de argumentos lógicos e verdadeiros para recomendar a suspensão, a mudança ou continuidade no processo de difusão/transferência.

Se a pesquisa conclui pela continuidade, então é iniciada a segunda fase, a *promoção*, que consiste na alocação de recursos orçamentários, de dedicação política e meios institucionais

para efetivar o processo de difusão, e os mecanismos que permitem adequação contínua do programa à nova realidade ao longo da sua existência. Nesta fase o principal desafio dos atores é a estabilidade do ambiente político e do arcabouço institucional para que o programa difundido não seja enfraquecido. Isso implica em positivar o ordenamento jurídico do país receptor através de leis que protejam o programa e fortaleçam as instituições públicas e privadas que zelem pela execução, monitoramento e incremento de inovações para sustentabilidade do programa. Assim, o poder legislativo, em articulação com o Executivo, as instituições de pesquisa e ensino, financeiras, associações de agricultores familiares e as redes socioassistenciais poderão promover a consolidação da Política Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e Segurança Alimentar e Nutricional dos atores envolvidos no processo. Uma vez estabilizados o ambiente político e o arcabouço institucional, forma-se uma base sólida para a continuidade da política.

Tratando-se de um programa de compra pública, é importante que o ambiente político e o arcabouço institucional zelem pela continuidade da oferta de alimentos, para a qual atenção deve ser dada às condições para viabilização da terceira fase a *produção*. Esta fase consiste em alocar recursos para que a oferta de alimentos continue viável, ou seja, mantenha o produtor familiar sustentável, de modo a evitar o êxodo rural, mantendo-o integrado ao sistema agroalimentar contemporâneo sem que isso resulte em seu empobrecimento e na degradação de suas condições de sobrevivência. Esta avaliação pode ser ilustrada pela comparação entre o PAA e PAPAGRO. Enquanto no Brasil a produtividade média por hectare do milho é de 5,3 toneladas, em Angola, onde o milho é a principal cultura das propriedades rurais, a produtividade média é de 0,9 toneladas. Uma diferença abismal ligada a diferenças nos custos de produção, qualificação da mão de obra, instituições de pesquisa e extensão rural de apoio à agricultura familiar, as quais derivam do ambiente político e institucional, relacionados ao âmbito da oferta, um dos pilares de um programa de aquisição de alimentos. Não obstante, é necessário realçar que não há uma linha direta entre maior produtividade e maior segurança alimentar e nutricional, uma vez que para este propósito, além do abastecimento quantitativo de alimentos, é preciso garantir qualidade e acesso ao alimento. Portanto, no processo de difusão de um programa de aquisição de alimentos zelar pela produção e disponibilidade do mesmo é uma condição *sine qua non*, especialmente se estiver articulado a políticas orientadas pelos princípios de segurança alimentar e direito humano à alimentação adequada.

A quarta fase se refere à Posição ou Distribuição, que consiste na agregação de valor e distribuição dos alimentos adquiridos pelo governo. Cada vez mais, os preços pagos ao produtor

são baixos. Nesta fase as instituições e o poder político auxiliam os produtores rurais inseridos no programa, contribuindo para aumento de suas rendas, com preços mais adequados aos seus produtos, de estímulos à agregação de valor e à organização comercial com prioridade a circuitos curtos, e de políticas de financiamento subsidiado e acessível, entre outros fatores pontuais. É importante que o programa de aquisição contribua efetivamente para aumentar a renda dos produtores, e não seja apenas uma maneira do governo comprar alimentos de forma mais barata. Nesta fase, o fortalecimento dos circuitos curto de comercialização pode diminuir a influência dos intermediários e garantir que o abastecimento da população local não dependa dos mercados globais moldados pelas estratégias de grandes corporações, cujos circuitos comerciais estão localizados prioritariamente nos grandes centros de consumo.

A quinta e última fase do modelo 5p é a *Procura ou consumo*, na qual o processo de implementação da nova política faz com que os produtos adquiridos pelo governo cheguem ao destino final, que são as redes socioassistenciais, escolas públicas, feiras de revenda e demais instituições públicas ou privadas. Por outro lado, não são raros nos países africanos, e em particular em Angola, desvios de recursos públicos, tornando necessário um programa que viabilize a entrega dos alimentos a quem realmente precisa. Esta fase também demanda a criação ou fortalecimento de leis, instituições e ação política para viabilizar o acesso ao alimento em quantidade e qualidade de maneira contínua. É importante realçar o atendimento adequado àqueles que constituem o público-alvo do programa, é um indicador importante para uma avaliação quantitativa e qualitativa da política pública, viabilizando assim um monitoramento e ajustes necessários através da própria dinâmica social e das mudanças que possam emergir no arcabouço político-institucional. Portanto, a estabilidade das estruturas políticas e do arcabouço institucional, implícita na estratégia 5p é uma condição essencial para a difusão e continuidade dos programas de aquisição de alimentos, pois o modelo permite o desenvolvimento de ações que possibilitem a adaptação da política pública difundida/transferida ao novo ambiente de maneira sustentável.

## **5 PERSPECTIVAS DA DIFUSÃO/TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM ANGOLA**

Este capítulo tem como intuito abordar o quadro de insegurança alimentar e nutricional em termos globais e, especificamente em Angola frente no qual serão discutidos os desafios da difusão/transferência de políticas públicas no campo da alimentação. Para tanto, inicialmente são feitas considerações sobre o quadro mundial relativo ao agravamento da fome e desnutrição, no qual se destacam os países pobres da Ásia, África e América Latina, embora não deva ser ignorado um contingente crescente de pessoas famintas e malnutridas nos países desenvolvidos, em particular nos Estados Unidos e Europa.

### **5.1 INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E FRAGILIDADE INSTITUCIONAL**

Segundo a FAO (2020), 8,9 % da população mundial passa fome, o que corresponde a cerca de 690 milhões de pessoas, dos quais 381 milhões estão no continente Asiático e 250 milhões no Africano. Considerado que a insegurança alimentar e nutricional é definida tanto pela fome e desnutrição, quanto pela obesidade, aproximadamente dois bilhões de pessoas estão neste estado ao redor do mundo. Os dados ainda indicam que o mundo não alcançará a meta de FOME ZERO em 2030, devido ao agravamento da pobreza e da miséria causada pela pandemia da Covid-19 e às mudanças de orientação ideológica e consequente desarticulação político-institucional que tem reduzido o escopo de políticas públicas de promoção de segurança alimentar e nutricional. Este fenômeno, de alcance mundial, tem sido reforçado pela prevalência da agenda neoliberal de redução do papel do estado e de menor importância de políticas públicas sob a proeminência das diversas vertentes do mercado.

No que concerne às mudanças de orientação ideológica a consequente desarticulação político-institucional, tem-se que muitas políticas públicas, em particular as de promoção da segurança alimentar e nutricional, deixam de ser comunicadas à sociedade ou não ganham a necessária visibilidade entre os atores envolvidos. Por isso há uma necessidade da melhoria da articulação político-institucional para uma maior eficiência no processo de difusão/transferência de políticas públicas, e isto passa necessariamente pela identificação

mútua das inovações passíveis de difusão, no desenvolvimento do processo de transferência e na implementação e monitoramento da política difundida até a fase de maturação.

E por outro lado, essas mudanças de orientação ideológica tem causado discrepância entre os países envolvidos nos processos de transferência de políticas públicas estudados nesta dissertação, como ilustrado pelo atual distanciamento ideológico e político entre Brasil e vários países da África. O PAA brasileiro teve os seus efeitos no continente Africano, mais especificamente Etiópia, Malawi, Moçambique, Senegal, Níger e Angola, devido à proximidade do Brasil do governo Lula em relação a estes países africanos. Por outro lado, mudanças internas nos países emissores da difusão podem causar esvaziamento de políticas públicas, entre as quais aquelas voltadas à segurança alimentar e nutricional, como se observa no caso do PAA, cuja dotação orçamentária teve uma redução de 90% dos seus recursos em 2018 em comparação com o ano de 2009 (MINISTERIO DA CIDADANIA, 2019). Deste modo, entende-se que o atual cenário de desalinhamento político entre os países, indicando uma desaceleração do processo de difusão/transferência de políticas públicas, que em tese pode afetar outros países que em outros momentos seguiam o PAA como modelo, realça-se que existem outros fatores internos de cada país para o sucesso ou fracasso para política difundida. Porém, é importante reconhecer a necessidade da cooperação conjunta entre os Estados Nacionais para resolução de problemas comuns.

O decreto nº 10.348/2020 do atual governo brasileiro é um exemplo da mudança de orientação ideológica e desarticulação política-institucional do país de origem do PAA com as regiões onde o programa mais se difundiu, ao fechar sete embaixadas na África e no Caribe criadas em 2008 a 2010, período que coincide com a internacionalização do PAA.

Assinado pelo presidente da República, Jair Bolsonaro, e pelo ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, o Decreto nº 10.348 anunciou o fechamento das representações diplomáticas africanas de Freetown, em Serra Leoa, e da Monróvia, na Libéria, que serão exercidas cumulativamente pela unidade na cidade de Acra, em Gana. Já no Caribe, as embaixadas em Saint John's (Antígua e Barbuda), em Roseau (Dominica), em Saint George (Granada), em Basseterre (São Cristóvão e Névis), e em Kingstown (São Vicente e Granadinas) terão seu atendimento unificado pela representação diplomática do Brasil em Bridgetown, em Barbados (ANSA, 2020).

Portanto, as mudanças das orientações ideológicas, a consequente desarticulação político-institucional entre os atores, e a prevalência da agenda neoliberal global de redução do papel do Estado e de menor importância de políticas públicas sob a proeminência do mercado, entende-se que as perspectivas da difusão/transferência de políticas públicas de promoção de

segurança alimentar e nutricional estarão em estado crítico, pois muitos países que enfrentam o mal da fome, desnutrição e obesidade estão cada vez mais enfraquecidos frente ao combate destes problemas. Segundo a FAO (2020), se os investimentos públicos e privados não se destinarem ao fortalecimento da agricultura familiar, o combate da fome e a miséria, e a promoção da segurança alimentar e nutricional, em dez anos mais de 840 milhões de pessoas passarão fome, o que representará 9,8 % da população mundial.

## 5.2 DESAFIOS PARA POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM ANGOLA

Angola vive atualmente uma crise econômica, social e política sem precedentes, resultante de um processo histórico de colonização e guerra civil, e principalmente da gestão danosa, altos níveis de corrupção e desvios dos recursos públicos nos últimos 18 anos. O fato mais recente que evidencia esta situação é a condenação pelo Tribunal Supremo de Angola do ex-presidente do fundo soberano de Angola e de um ex-presidente do Banco Central de Angola por desviarem dos cofres públicos US\$ 500 milhões.

O Tribunal Supremo de Angola condenou nesta sexta-feira, 14, o antigo presidente do Fundo Soberano de Angola, José Filomeno dos Santos, a cinco anos de prisão e o antigo governador do Banco Nacional de Angola (BNA), Valter Filipe, a oito anos de detenção pelo seu envolvimento no caso dos "500 milhões" (VOA Português, 2020)

Angola enfrenta uma situação de crise aguda em todas as esferas do poder público, o que tem causado o fracasso de muitas políticas públicas idealizadas internamente ou advindas de um processo de difusão/transferência. No que tange à temática desta pesquisa, isso pode ser evidenciado pelo fato de que em 2020, os gastos públicos para o combate da fome, promoção da segurança alimentar e nutricional e da agricultura familiar representam menos de 1% do orçamento geral do Estado, o que agrava as condições de insegurança alimentar e nutricional que perduram desde o período pós colonial, em que Angola passou de exportador para importador de alimentos pelos motivos descritos anteriormente, ao mesmo tempo em que diminui a soberania e o direito da população à alimentação de qualidade.

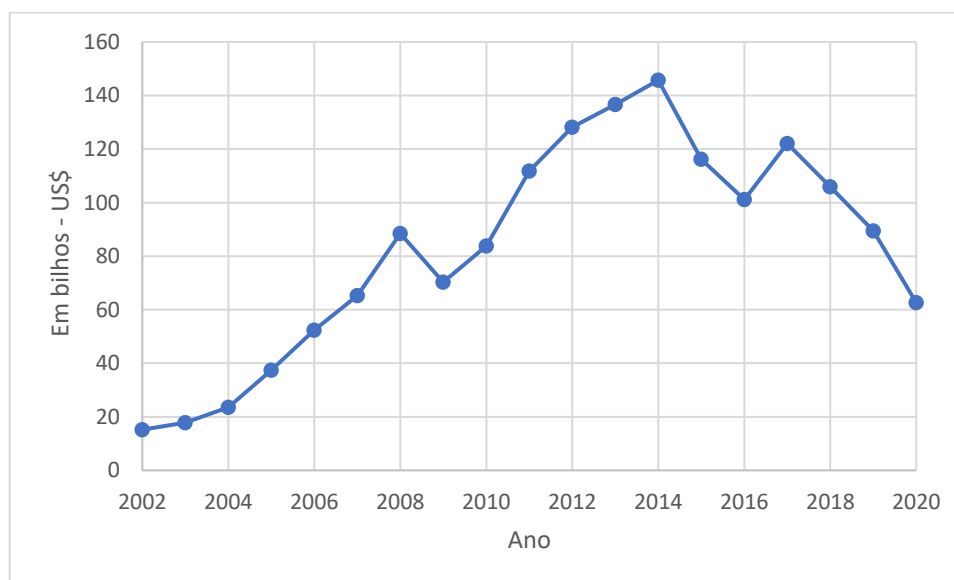
Desde as eleições gerais de 2017, Angola vem passando por um processo de profundas mudanças políticas, cujo marco foi a alternância do titular do poder executivo, após 38 anos sob um mesmo Presidente. Com essa mudança desencadearam-se várias ações de combate à corrupção, à política de repatriamento de capitais e à agenda neoliberal de redução do papel do



Estado e de menor importância de políticas públicas em obediência ao mercado, visando a recuperação e diversificação econômica do país.

No gráfico 4 se observa a evolução real do produto interno bruto de Angola nos últimos 18 anos, que com o fim da guerra civil, evoluiu a uma taxa crescente até 2014, quando Angola obteve o seu maior crescimento histórico, chegando a US\$ 145,7 bilhões. Porém estes ganhos econômicos não foram acompanhados pela melhoria na qualidade de vida e nos índices de desenvolvimento humano do povo angolano. Em 2015, com a queda acentuada no preço do barril de petróleo de US\$ 81 para US\$ 41 houve redução do PIB, a desaceleração no crescimento e da arrecadação do governo, o que implicou redução do investimento público, onde os setores mais atingidos foram educação, saúde e alimentação. Em 2014 o petróleo representava 70% das receitas do OGE, caindo em 2015 para 36,5 %, diminuindo a capacidade do governo de manter e implementar programas de combate à fome, miséria e de promoção da segurança alimentar e nutricional (COPSTEIN/LUSA, 2020). E para agravar este estado de crise “os bancos angolanos deixaram de ter acesso à moeda norte-americana em 2015, com a suspeita do sistema financeiro angolano de branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo” (RFI, 2019).

Gráfico 4 - Evolução do PIB real de Angola do pós-guerra a 2020



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do FMI (2020)

A política do governo atual visando à recuperação e diversificação econômica e ao crescimento do PIB, vem impondo uma forte austeridade fiscal, o que restringiu ainda mais o

investimento público para os setores vinculados ao combate à fome, desnutrição e a insegurança alimentar e nutricional.

“Reconhecemos que muitas dessas reformas, essas medidas, não são medidas fáceis, elas são para a economia e para a população, mas elas são reformas do Governo angolano, não são medidas do FMI, nós estamos aqui, simplesmente, para darmos o nosso contributo do ponto de vista da experiência”, afirmou hoje Marcos Rietti Souto. Segundo o responsável, o FMI vai continuar a dar o suporte técnico ao Governo angolano para implementar essas reformas “que na nossa visão pensamos que no médio e longo prazo terão resultados bastantes positivos para a economia angolana”. O FMI aprovou, na última semana, o pagamento de 247 milhões de dólares (2,47 milhões de euros) a Angola, no âmbito da aprovação da segunda avaliação do programa de ajustamento financeiro, aprovado em dezembro de 2018, num total de 3,7 mil milhões de dólares (3,3 mil milhões de euros), por um período de três anos (LUSA/ECONOMIAAOMINUTO/ANGOLA, 2019).

Portanto, no atual contexto de crise econômica em que Angola se encontra, e da prevalência da agenda neoliberal de redução do papel do Estado e de políticas públicas de austeridade fiscal sob a proeminência do mercado, a almejada retomada do crescimento do PIB, não será acompanhada pela eliminação do estado de insegurança alimentar e nutricional. Para tanto, é necessário que a centralidade do equilíbrio macroeconômico ceda lugar a políticas públicas conectadas com as necessidades vitais da população, especialmente aquelas que fortalecem agricultura familiar e promovem acesso alimentação para pessoas em situação de risco.

Angola é um país que reúne boas condições de solo e clima para o desenvolvimento das atividades agrícolas, e a agricultura familiar é responsável por 85% da produção local de alimentos. O país tem uma área total de 124 milhões de hectares, e segundo a FAO (2017) é um dos cinco países com maior potencial agrícola, em todo o mundo. O país tem 58 milhões de hectares de terra arável, porém usa apenas 5,8 milhões hectares de forma rudimentar na sua grande maioria, o que se deve, em particular, ao insuficiente acesso à pesquisa e inovações pelos produtores rurais, falta de investimento público-privado para reverter o atual quadro e o fraco arcabouço político-institucional em prol do desenvolvimento rural sustentável. Portanto, as condições de clima e solo em Angola, se reunidas com decisões e investimentos apropriados poderiam contribuir para consolidação da soberania alimentar, o que poderia melhorar os índices de segurança alimentar e nutricional.

Por fim, se faz necessário mencionar que os pontos abordados no capítulo anterior trazem à tona a necessidade da consolidação do arcabouço político-institucional para se visualizar um país com perspectivas positivas no que tange à melhoria da segurança alimentar e nutricional. Primeiramente, sob a ótica do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, como já

mencionado, o arcabouço político-institucional vigente em Angola fragiliza e reduz o alcance de políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar, de combate à fome e à miséria, e de promoção da segurança alimentar e nutricional. De igual modo, o modelo 5p visa promover um conjunto de ações que possibilitam a estabilidade das estruturas políticas e do arcabouço institucional que é uma condição essencial para a difusão e continuidade dos programas de aquisição de alimentos, o que possibilitará a consolidação de uma sociedade baseada nos princípios da segurança alimentar e nutricional. Portanto, as perspectivas das políticas públicas de promoção da segurança alimentar e nutricional em Angola, são refém do arcabouço político-institucional vigente, o qual delimita as mudanças que podem emergir da sociedade e do próprio aparelho do Estado.

## 6 CONCLUSÃO

Inspirado pela experiência brasileira bem-sucedida, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) tem sido recomendado pela ONU em diversos países como um mecanismo para contribuir no combate da fome e pobreza e a promoção da segurança alimentar e nutricional, como resposta à degradação provocada pelo regime agroalimentar mundial. O PAA teve o seu marco de internacionalização no “Diálogo África-Brasil sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Social” que ocorreu em Brasília em 2010, e um ano depois foi criado o Centro de Excelência Contra a Fome, o qual promoveu a difusão e implementação de políticas públicas agroalimentares entre países do hemisfério sul, como observado no caso do PAPAGRO em Angola.

No entanto, segundo o modelo Dolowitz e Marsh (2000) sobre difusão/transferência de políticas públicas a adaptação do PAA para o PAPAGRO foi incompleto, pois, embora o conceito do PAA tivesse sido adotado em Angola, a ausência de pesquisa e tecnologia, planejamento e capacidade financeira do governo, e uma governança mais participativa inviabilizou o processo. Neste prisma surge a necessidade de aprimorar os mecanismos envolvidos no processo difusão/transferência, reiterados nesta pesquisa pela necessidade de um arcabouço político-institucional capaz de elaborar e dar continuidade às políticas públicas importadas ou concebidas localmente. O modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, tal como a estratégia 5p, contribui para compreensão das características do ambiente onde será implementada a inovação, de modo a permitir a tomada de decisão por parte dos atores envolvidos no processo e diminuir os riscos inerentes a este processo.

À luz das políticas públicas de promoção de segurança alimentar e nutricional em escala global, se observa que as mudanças das orientações ideológicas, a conseqüente desarticulação político-institucional entre os atores, e a prevalência da agenda neoliberal global de redução do papel do Estado e maior proeminência do mercado, entende-se que as perspectivas da difusão/transferência de políticas públicas de promoção de segurança alimentar e nutricional estarão em estado crítico. Muitos países que enfrentam o mal da fome, desnutrição e obesidade estão cada vez mais enfraquecidos frente ao combate destes problemas. Segundo a FAO (2020), se os investimentos públicos e privados não se destinarem ao fortalecimento da agricultura familiar, o combate da fome e a miséria, e a promoção da segurança alimentar e nutricional, em

dez anos mais de 840 milhões de pessoas estarão passando fome, o que representará 9,8 % da população mundial.

No atual estado de insegurança alimentar e nutricional da população angolana, a desnutrição e a fome assolam mais de 2,5 milhões de pessoas, sendo a maior causa de mortalidade infantil, número subestimado devido às subnotificações dos casos, situação que tende a se agravar no atual estado de crise econômica, social e política que o país enfrenta. O fracasso do PAPAGRO sinaliza a necessidade de um mecanismo que viabilize a difusão/transferência e continuidade de políticas públicas de aquisição entre países do hemisfério sul, em especial no contexto de relações bilaterais ou de acordos entre países nos quais são garantidas as bases político-institucionais para os fluxos de conhecimento, pessoal especializado, recursos tecnológicos e ferramentas para a adaptação de políticas públicas em outros países. Além dos aspectos tecnológicos, econômicos, sociais, culturais, religiosos e geográficos envolvidos as adoções de políticas públicas em ambientes distintos daqueles onde foram pioneiramente executadas, é necessária uma moldura institucional e política que as sustentem no longo prazo e as tornem resistentes às instabilidades que emergem na sociedade e no próprio aparelho de Estado.

Finalmente, recomenda-se que estudos posteriores aprimorem as discussões sobre a difusão/transferência de políticas públicas de promoção da segurança alimentar e nutricional entre os países do hemisfério sul, no sentido de alargar a base comparativa para mais de dois países, de modo a se verificar o comportamento de uma mesma política em diversos países receptores. Outro ponto importante diz respeito à necessidade de futuros estudos críticos sobre a estratégia 5p e a possibilidade do mesmo ser usado em análises de difusão/transferência de políticas públicas que não sejam voltadas à promoção da segurança alimentar e nutricional. E, por último, embora não explorados neste trabalho, é incontestável que a pandemia da Covid-19 tenha causado sérios impactos socioeconômicos no país, assim como no resto do mundo, cujas dimensões certamente indicarão um cenário de agravamento das vulnerabilidades vividas pela população angolana. É necessário, portanto, que tais repercussões sejam avaliadas em novas investigações, tendo como referência os limites institucionais da difusão/transferência de políticas públicas de promoção da segurança alimentar e nutricional.

## REFERÊNCIAS

AL-RODHAN, N.R.F; STOUDEMANN, G. Definitions of globalization: a comprehensive overview and a proposed definition. Genebra, Genebre Centre for Security Policy, mimeo, 2006. Recuperado de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.472.4772&rep=rep1&type=pdf>

ANCELOVICI, Marcos; JENSON, Jane. Standardization for transnational diffusion: the case of truth commissions and conditional cash transfers. *International political sociology*, v. 7, n.3, p. 294-312, 2013.

ANGOP. Dívida do PAPAGRO aos camponeses avaliados em 142 milhões de kwanzas. Luanda, 2018. Recuperado de: [http://www.angop.ao/angola/pt\\_pt/noticias/economia/2018/10/48/Divida-Papagro-aos-camponeses-avaliada-142-milhoes-kwanzas.ee7a6243-8192-4321-b116-544c5c46ee02.html](http://www.angop.ao/angola/pt_pt/noticias/economia/2018/10/48/Divida-Papagro-aos-camponeses-avaliada-142-milhoes-kwanzas.ee7a6243-8192-4321-b116-544c5c46ee02.html)

ANSA. Governo Bolsonaro fecha 7 embaixadas na África e no Caribe. Brasília: Estado de Minas Internacionais, 2020. Recuperado de [https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/05/14/interna\\_internacional,1147291/governo-bolsonaro-fecha-7-embaixadas-na-africa-e-no-caribe.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/05/14/interna_internacional,1147291/governo-bolsonaro-fecha-7-embaixadas-na-africa-e-no-caribe.shtml)

ANTONIO, Nelson Domingos. Transição pela transação: Uma análise da democratização em Angola. Rio de Janeiro: UFRJ, 2013. Recuperado em [http://www.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2017/06/Tese\\_Nelson-Antonio.pdf](http://www.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2017/06/Tese_Nelson-Antonio.pdf)

Art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Brasília, 2003. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm)

BATISTA, Mariana; DOMINGOS, Amanda. MAIS QUE BOAS INTENÇÕES: Técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. São Paulo: RBCS, 2017. Recuperado de <https://www.scielo.br/pdf/rbcso/v32n94/0102-6909-rbcso-3294142017.pdf>

BPC - Banco de Poupança e Crédito. A Agromerca arrecada mais de 10 milhões através do PAPAGRO. Luanda: bpc notícias, 2014. Recuperado de [http://www.bpc.ao/bpc/pt/.25/noticias.28/setembro\\_2014.114.html](http://www.bpc.ao/bpc/pt/.25/noticias.28/setembro_2014.114.html)

BRIDGES, G. «Grounding Globalization: The Prospects and Perils of Linking Economic Processes of Globalization to Environmental Outcomes». *Economic Geography*, 2002.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G. et al. (Org.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006. p. 87-121.

CARDOSO, Luiz Paulo do Amaral. A democracia participativa na elaboração de políticas públicas: os instrumentos da política nacional de participação social – pnps. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2017. Recuperado de <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/16907>

CARVALHO, Thales Leonardo de. Difundir políticas públicas, transferir, cooperar e convergir: quando essas práticas se conectam? Montevidéu: ALACIP, 2017. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/319391203\\_Difundir\\_politicas\\_publicas\\_transferir\\_cooperar\\_e\\_convergir\\_quando\\_essas\\_praticas\\_se\\_conectam](https://www.researchgate.net/publication/319391203_Difundir_politicas_publicas_transferir_cooperar_e_convergir_quando_essas_praticas_se_conectam)

CENTRO DE ESTUDOS EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Mapa do CWTS Leiden Ranking. Leiden, 2019. Recuperado de <https://jornal.usp.br/institucional/ranking-que-avalia-producao-cientifica-classifica-a-usp-como-a-8a-melhor-do-mundo/>

Centro de Excelência Contra a Fome, PMA. Apresentação. Brasília: ONU, 2017. Recuperado de <https://nacoesunidas.org/centro-de-excelencia-contr-a-fome-completa-seis-anos-de-existencia/>

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Execução do PAA. Brasília, 2020. Recuperado de <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>

\_\_\_\_\_. Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: Resultados das Ações da Conab em 2018. Brasília, 2019. Recuperado de [https://www.conab.gov.br/component/k2/item/download/17417\\_4b331bfd304f48b58e83dba1f579f78e](https://www.conab.gov.br/component/k2/item/download/17417_4b331bfd304f48b58e83dba1f579f78e)

COPSTEIN, Joyce. Queda nos preços do petróleo vai aumentar pobreza em Angola. LUANDA: Lusa, 2015. Recuperado de <https://www.dw.com/pt-002/queda-nos-pre%C3%A7os-do-petr%C3%B3leo-vai-aumentar-pobreza-em-angola/a-18135328>

CORREIO DA KIANDA. PR aprova Programa Integrado de Desenvolvimento do Comércio Rural – PIDCR. Luanda: Redação, 2020. Recuperado de <https://correiokianda.info/pr-aprova-programa-integrado-de-desenvolvimento-do-comercio-rural-pidcr/>

DOBBIN, Frank; SIMMONS, Beth; GARRETT, Geoffrey. The global diffusion of public policies: social construction, coercion, competition or learning? *Annual Review of Sociology*, v. 33, 2007.

DOLOWITZ, David.; MARSH, David. (1996). Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies*, v. 44, n. 2, p. 343 357, 1996.

DOLOWITZ, David.; MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making. *Governance*, v. 13, n. 1, p. 5 24, 2000.

FAO. The state of food security in the world. New York: ONU, 2014. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>

\_\_\_\_\_. Angola rumo ao futuro. Lisboa: Focus-Euronews, 2017. Recuperado de <https://pt.euronews.com/2017/07/03/o-boom-do-agronegocio-em-angola>

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Políticas públicas e relações internacionais. Brasília: Enap, 2018.

FIDA. Importação de alimentos na África prejudica economia. Roma: ONU, 2018. Recuperado de <https://forumbrazilafrika.com/importacoes-de-alimentos-no-continente-africano-atingem-us-35-bilhoes-e-os-paises-se-esforcam-para-buscar-a-auto-suficiencia/>

FMI. World Economic Outlook Database. Washington, D.C., 2020. Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October/weo-report?c=614,&s=NGDPD,&sy=2002&ey=2020&ssm=0&scsm=1&sc=0&ssd=1&ssc=0&si=0&sort=country&ds=.&br=1>

FRANK, Andre Gunder. *ReOrient: Global economy in the Asian age*. Berkeley: University of California Press, 1998.

FSIN. Global report on food crises. New York: fsinplatform.org, 2020. Recuperado de <https://www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC%20ONLINE%20FINAL%202020.pdf>

GOTTEMS, Leila Bernardo Donato; PIRES, Maria Raquel Gomes Mais; CALMON, Carlos Du Pin; ALVES, Elioenai Dornelles. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. In *Saúde Sociedade*. vol.22, n.2. São



Paulo Apr./June 2013. Recuperado de [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902013000200020&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902013000200020&script=sci_arttext).

GOVERNO DE ANGOLA. Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017. Luanda, 2012. Recuperado de <http://www.governo.gov.ao/download.aspx?id=1264&tipo=publicacao>

\_\_\_\_\_. PAPAGRO - PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE PRODUTOS AGROPECUARIOS Recuperado de <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ang131279.pdf>

\_\_\_\_\_. ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO (OGE) 2020. Recuperado em [http://www.parlamento.ao/oge/orcamento-geral-estado-2020/-/document\\_library/view/713023#http://www.parlamento.ao/glue/AN\\_Navigation\\_home.jsp](http://www.parlamento.ao/oge/orcamento-geral-estado-2020/-/document_library/view/713023#http://www.parlamento.ao/glue/AN_Navigation_home.jsp)

HAY, Colin. Globalization and public policy. In: Moran, M.; Rein, M.; Goodin, R.E. (Eds.). The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford: OUP, p. 587-604, 2006.

HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. Uberlândia: Sociedade & Natureza, 2013. Recuperado de <https://www.scielo.br/pdf/sn/v25n3/v25n3a03.pdf>

IBGE. POF 2017-2018 - 10,3 milhões de pessoas moram em domicílios com insegurança alimentar grave. Brasília: Agência IBGE Notícias.2020. Recuperado de <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28903-10-3-milhoes-de-pessoas-moram-em-domicilios-com-inseguranca-alimentar-grave#:~:text=A%20inseguran%C3%A7a%20alimentar%20grave%20esteve,momentos%20entre%202017%20e%202018.&text=A%20inseguran%C3%A7a%20vinha%20diminuindo%20ao,%2C6%25%20na%20PNAD%202013>.

ITAMARATY. (2019). Relações Exterior: Angola. Brasília, 2019. Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/4817-republica-de-angola>

KINGDON, J. W. Agendas, alternatives and public policies. 2. ed. Ann Arbor,: University of Michigan, 2003.

KLINGER-VIDRA, Robyn; SCHLEIFER, Philip. Convergence more or less: why do practices vary as they diffuse? International Studies Perspectives, v. 16, p. 264-274, 2014.

LIMA, Thiago et al.,. A Fome e a Pandemia nos Estados Unidos. UFPB: FomeRI, 2020. Recuperado de <https://www.brasildefatopb.com.br/2020/09/15/a-fome-e-a-pandemia-nos-estados-unidos#:~:text=Os%20Estados%20Unidos%20possuem%20as,os%20pa%C3%ADses%20desenvolvidos%20do%20mundo.&text=No%20pa%C3%ADs%20em%20que%20as,escolar%20aumenta%20os%20danos%20sociais>.

LUSA - Agência de Notícias de Portugal. FMI afirma que reformas em Angola "são da responsabilidade do Governo". Lisboa, 2019. Recuperado de <https://www.noticiasaminuto.com/economia/1374724/fmi-afirma-que-reformas-em-angola-sao-da-responsabilidade-do-governo>

\_\_\_\_\_. Dívida pública de Angola fica acima de 100% até 2030. Lisboa, 2020. Recuperado de <https://www.noticiasaminuto.com/economia/1587541/divida-publica-de-angola-fica-acima-de-100-ate-2030>

MANUEL, Osvaldo; ANDRADE, Francisco. PAPAGRO a 54% da meta, quase dois anos depois do seu lançamento. Luanda: Expansão Editorial, 2015. Recuperado de <http://expansao.co.ao/artigo/60217/papagro-a-54-da-meta-quase-dois-anos-depois-do-seu-lancamento?seccao=5>

MARSH, David; SHARMAN, J.C. Policy diffusion and policy transfer. Policy Studies, v. 30, n. 3, p. 269-288, 2009.

MDA. ONU reforça a importância da agricultura familiar para o mundo. Porto Alegre: REDEgenteSAN,2014. Recuperado de <http://www.ufrgs.br/redesan/news/onu-reforca-a-importancia-da-agricultura-familiar-para-o-mundo>

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Brasília, 2020. Recuperado de <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS DE ANGOLA. Balança Comercial. Luanda: AGT, 2020. 20. Recuperado de <http://www.agt.minfin.gov.ao/PortalAGT/#!/estatisticas/estatistica-do-comercio-externo>

NEWMARK, Adam. An integrated approach to policy transfer and diffusion. Review of Policy Research, v. 19, n. 2, p. 151-178, 2002.

OLIVEIRA, Cátia Patrícia de. Participação e agenda setting: quais as implicações do manuseio da agenda no debate? Recife: O autor, 2014.

ONU. Estado da Alimentação e da Agricultura. New York: UM News, 2017. Recuperado de <http://www.ufrgs.br/redesan/news/onu-reforca-a-importancia-da-agricultura-familiar-para-o-mundo>

\_\_\_\_\_. Em 8 países um quarto da população passa fome. Roma: EFE, 2018. Recuperado de <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-01/em-8-paises-um-quarto-da-populacao-passa-fome-diz-onu>

PAIN, Rodrigo de Souza. A centralização política e o autoritarismo em Angola. São Paulo: Histórica, 2008. Recuperado de <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao33/materia06/>

PATTON, Michael Quinn. Qualitative research and evaluation methods. London: Sage Publications, 2002. p.22.

PAULA, Nilson Maciel de. EVOLUÇÃO DO SISTEMA AGROALIMENTAR MUNDIAL: contradições e desafios. Curitiba: Editora CVR, 2017.

PAULO, Mulaza. Programa para substituir Papagro em preparação. Luanda: Jornal de Angola, 2018. Recuperado de <https://www.jornaldeangola.ao/ao/noticias/detalhes.php?id=405702>

PETERSEN, Paulo. Relocalizando os sistemas agroalimentares. Rio de Janeiro: Agriculturas: experiências em agroecologia, 2011. v.8, n.3 Recuperado de [http://aspta.org.br/files/2011/11/Agriculturas\\_Setembro2011\\_site.pdf](http://aspta.org.br/files/2011/11/Agriculturas_Setembro2011_site.pdf)

PROENÇA, Rossana Pacheco da Costa. Alimentação e globalização: algumas reflexões. Alimentação e globalização: algumas reflexões. São Paulo: Ciência e Cultura, 2010. Recuperado de [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252010000400014](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252010000400014)

RFI - RÁDIO FRANÇA INTERNACIONAL. Angola pode recuperar o acesso ao dólar. Internacional Angola, 2019. Recuperado de <https://www.rfi.fr/pt/angola/20190620-angola-pode-recuperar-o-acesso-ao-dolar>

ROSE, Richard. What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy*, v. 11, n. 1, p.9, 1991.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. *Para Aprender Políticas Públicas – Conceitos e Teorias*. V.1. Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas – IGEPP. Brasília, 2013.

SCHEID, Cintia Maria. (2007). O impacto da globalização na elaboração de políticas públicas urbanas: uma possibilidade de aproximar a cidade à cidadania. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

STEVEY, H. Guyford (1972). "Science, Systems, and Society." *Journal of Cybernetics*. London: Taylor & Francis Online, 2008. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01969727208542909>

STONE, Diane. Think tanks, global lesson-drawing and networking social policy ideas. *Global social policy*, v. 1, n. 3, p. 338-360, 2001.

\_\_\_\_\_. Transfer agents and global networks in the “transnationalisation” of policy.

*Journal of European public policy*, v. 11, n. 3, 2004.

TAKAGI, Maya; SANCHES, Adoniram; SILVA, José Graziano da. Programa de Aquisição de Alimentos: um embaixador do Brasil contra a fome. In: PAA| 10 Anos de Aquisição de Alimentos. Brasília: MDA.2013.

UNICEF-ANGOLA. ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO 2018 Nutrição, segurança alimentar e agricultura. Luanda: [unicef.org/angola](http://unicef.org/angola), 2018. Recuperado de <https://www.unicef.org/esaro/UNICEF-Angola-2018-Nutrition-Budget-Brief.pdf>

VARDÉLIO, Andreia. (2014). Programa de Aquisição de Alimentos chega a cinco países africanos. Brasília: Agência Brasil, 2014. Recuperado de <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-02/paa-africa-beneficia-agricultores-e-estudantes-em-cinco-paises-africanos>

VOA. Tribunal condena José Filomeno dos Santos e Valter Filipe a cinco e oito anos de prisão. Luanda, 2020. Recuperado de <https://www.voaportugues.com/a/tribunal-condenajos%C3%A9-filomeno-dos-santos-e-valter-filipe-a-cinco-e-oito-anos-de-pris%C3%A3o/5543568.html>

WEYLAND, Kurt. Theories of policy diffusion: lessons from Latin American pension reform. *World Politics*, v. 57, p. 262-295, 2005.

WIKIPÉDIA. Assembleia Nacional (Angola) 2020. Recuperado de [https://pt.wikipedia.org/wiki/Assembleia\\_Nacional\\_\(Angola\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Assembleia_Nacional_(Angola))

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional do Brasil 2020. Recuperado de [https://pt.wikipedia.org/wiki/Congresso\\_Nacional\\_do\\_Brasil](https://pt.wikipedia.org/wiki/Congresso_Nacional_do_Brasil)

ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In: SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview, 2007. p. 65-92.