

PAA ÁFRICA E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PELO VIÉS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA

Isabella Ortega¹

Maria Luíza Baron Monegat²

Kamilla Raquel Rizzi³

Resumo:

O continente africano tem sido um dos maiores beneficiados por iniciativas de cooperação técnica desenvolvidas e coordenadas pelo governo brasileiro desde que o país passou a promover ações neste âmbito, adotando uma política externa que visa explorar mais profundamente relações através desta ferramenta. Durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), percebendo todas as potencialidades adicionais da cooperação técnica internacional, passou-se a buscar maior diversificação nas parcerias, quando o Brasil passou a desenvolver e promover de forma mais efetiva programas de políticas públicas internas em ações internacionais, como o PAA África - Programa de Aquisição de Alimentos para a África. Um importante facilitador no processo de desenvolvimento e projeção do país através de acordos de assistência técnica foi a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), criada em 1987 e vinculada ao Ministério de Relações Exteriores, que representou um grande avanço, pois qualificou o país com uma agência especializada em cooperação técnica internacional. A ABC atua coordenando e supervisionando programas e projetos de cooperação técnica implementados junto a parceiros nos âmbitos bilateral, regional e multilateral, sendo o Programa de Aquisição de Alimentos para a África um bom exemplo desse tipo de ação. Inspirado pela experiência brasileira do "Programa de Aquisição de Alimentos" (PAA), cujos resultados foram positivos para o país desde 2003, a parceria foi concebida para apoiar os esforços globais de erradicação da fome e da desnutrição. O PAA África é uma iniciativa que busca a ampliação das relações brasileiras com o continente africano, aliada à promoção da segurança alimentar e à estratégia de geração de renda e redução da desigualdade social. Tendo como ponto de partida um histórico de como se desenvolveram as relações entre o Brasil e a África no âmbito de cooperação técnica e apresentando uma rápida contextualização de como surgiu e como ocorreu a evolução da cooperação técnica internacional brasileira, são apresentadas as mudanças ocorridas tanto no âmbito interno brasileiro quanto as transformações em cada país africano envolvido. A principal hipótese defendida é que o desenvolvimento do projeto ocorreu de maneira mais eficaz e positiva durante a primeira fase, que se iniciou em 2012 e foi até meados de 2014. Após essa data, o ligeiro afastamento das relações Brasil-África, com diminuição no envio de verbas do orçamento, fez com que o andamento dos projetos nos países contemplados acabasse diminuindo.

Palavras-chave: Cooperação Internacional, Relações Brasil-África, PAA África

Modalidade de Participação: Iniciação Científica

PAA ÁFRICA E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PELO VIÉS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA

¹ Aluno de graduação. isabellaortega98@gmail.com. Autor principal

² Aluno de graduação. marialuizabrmngt98@gmail.com. Co-autor

³ Docente. kamillarizzi@unipampa.edu.br. Orientador

PAA ÁFRICA E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PELO VIÉS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA

1 INTRODUÇÃO

O continente africano tem sido um dos maiores beneficiados por iniciativas de cooperação técnica desenvolvidas e coordenadas pelo governo brasileiro desde que o país passou a promover ações neste âmbito, adotando uma política externa que visa explorar mais profundamente relações através desta ferramenta (MENDONÇA JÚNIOR; FARIA, 2015, p. 11). Durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), percebendo todas as potencialidades adicionais da cooperação técnica internacional, passou-se a buscar maior diversificação nas parcerias, quando o Brasil passou a desenvolver e promover de forma mais efetiva programas de políticas públicas internas em ações internacionais, como o PAA África – Programa de Aquisição de Alimentos para a África.

Um importante facilitador no processo de desenvolvimento e projeção do país através de acordos de assistência técnica foi a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), criada em 1987 e vinculada ao Ministério de Relações Exteriores, que representou um grande avanço, pois qualificou o país com uma agência especializada em cooperação técnica internacional (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, s/d). A ABC atua coordenando e supervisionando programas e projetos de cooperação técnica implementados junto a parceiros nos âmbitos bilateral, regional e multilateral (DOS SANTOS, 2017), sendo o Programa de Aquisição de Alimentos para a África (PAA África) um bom exemplo desse tipo de ação.

Inspirado pela experiência brasileira do “Programa de Aquisição de Alimentos” (PAA), cujos resultados foram positivos para o país desde 2003, a parceria foi concebida para apoiar os esforços globais de erradicação da fome e da desnutrição (ONU BRASIL, 2016). O PAA África é uma iniciativa que busca a ampliação das relações brasileiras com o continente africano, aliada à promoção da segurança alimentar e à estratégia de geração de renda e redução da desigualdade social.

Tendo como ponto de partida um histórico de como se desenvolveram as relações entre o Brasil e a África no âmbito de cooperação técnica e apresentando uma rápida contextualização de como surgiu e como ocorreu a evolução da cooperação técnica internacional brasileira, são apresentadas as mudanças ocorridas tanto no âmbito interno brasileiro quanto as transformações em cada país africano envolvido. A principal hipótese defendida é que o desenvolvimento do projeto ocorreu de maneira mais eficaz e positiva durante a primeira fase, que se iniciou em 2012 e foi até meados de 2014. Após essa data, o ligeiro afastamento das relações Brasil-África, com diminuição no envio de verbas do orçamento, fez com que o andamento dos projetos nos países contemplados acabasse diminuindo.

O trabalho tem como objetivo principal apresentar quais foram as consequências do PAA África para as relações entre Brasil e o continente africano. Para isso, levou-se em conta o histórico de cooperação já desenvolvido e buscou-se analisar como as interações passaram a ocorrer durante e após o governo Lula, quando países do Sul Global entraram de maneira efetiva na linha preferencial de relações diplomáticas do Brasil. Foi abordado o impacto tanto interno quanto externo do Programa, assim como sua evolução em território Africano.

2 METODOLOGIA

Para a exploração de tal tema e os questionamentos dele derivados, foram feitas pesquisas bibliográficas e documentais, em fontes primárias, levando em conta a natureza histórica e teórica do trabalho. A abordagem usada foi qualitativa, com caráter explicativo, através do método indutivo-dedutivo.

3 RESULTADOS e DISCUSSÃO

A ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência do Brasil, em 2003, significou a incorporação de temas sociais na agenda nacional e internacional do país. Internamente, uma das questões mais priorizadas pelo governo foi a do combate à fome. Lula estruturou um consistente arcabouço de combate à fome e à pobreza: o Programa Fome Zero, o qual deu origem a uma gama de projetos de fomento ao combate à fome; um deles é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). A grande benesse deste programa foi estabelecer o agricultor familiar como o fornecedor dos produtos que irão abastecer os órgãos de atendimento à população em situação vulnerável. Aliou-se, portanto, a questão da segurança alimentar à política agrícola (por meio do incentivo aos pequenos agricultores).

Os profícuos resultados e avanços das políticas públicas nacionais relacionadas à garantia da segurança alimentar fizeram o Brasil receber reconhecimento internacional nessa área. A atenção que as políticas públicas brasileiras de combate à fome tiveram auferiu visibilidade ao País neste setor, o que o tornou um *expert* na área de segurança alimentar e as práticas brasileiras de combate à fome, por sua vez, transformaram-se em modelos a serem seguidos. Não tardou para que diversos países africanos demonstrassem interesse nas políticas implementadas pelo Brasil e em cooperar com o mesmo. Assim, devido ao estreitamento de relações com a África, ao interesse dos governos africanos nas políticas públicas do Brasil e à experiência brasileira no setor de segurança alimentar, reproduziu-se, naquele continente, diversos programas aplicados no Brasil; um deles foi o PAA, que transformou-se em PAA África (*Purchase from Africans for Africa*).

A implementação do PAA África foi conveniente porque diversos países africanos apresentam quadros de insegurança alimentar. Além disso, a agricultura constitui-se como um importante setor para a economia daqueles. Em contrapartida, esta área apresenta, na maioria deles, grandes deficiências, o que compromete o desenvolvimento dos mesmos. Justifica-se, então, a estruturação do PAA África. Assim, inicia-se, em 2010, a partir do encontro intitulado *Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural*, a transferência da *expertise* brasileira na implementação do PAA e a construção da parceria que deu origem à implantação dos projetos-piloto do PAA África na Etiópia, Maláui, Moçambique, Níger e Senegal.

O Programa de Aquisição de Alimentos dos Africanos para a África (PAA África) combina a ação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), programa que visa inserir alimentos da agricultura familiar na alimentação escolar. Seguindo a premissa dos dois programas de compras institucionais brasileiros, o PAA África visa promover a geração de renda e a segurança alimentar das populações vulneráveis, por meio da compra institucional de produtos oferecidos por pequenos agricultores para uso em programas de alimentação escolar.

A implementação do PAA África está estruturada em duas fases: a fase I (piloto), com duração de dezoito meses, que transcorreu do início de 2012 até meados de 2013; e a fase II, mais extensa, que possui a previsão de durar cinco anos, com uma primeira parte (piloto melhorado) de dezoito meses, de meados de 2013 ao final de 2014, e outra (expansão e consolidação) de quarenta e dois meses, entre o início de 2015 e meados de 2018 (SILVA, 2015, p. 9). Segundo informações da ONU (2017), até 2019, o projeto deveria dar início a sua terceira etapa e ser implementado em dois novos países - Quênia e Gâmbia.

Pôde-se observar que, até 2017, houve registros anuais da promoção de seminários, missões técnicas, workshops, reuniões e consultas nacionais para discutir o andamento, as conquistas e o futuro do programa. No entanto, desde meados daquele ano, novas notícias acerca do PAA África cessaram a surgir, o que comprometeu o aprofundamento da pesquisa em relação à coleta de dados mais atualizados, referentes ao ano de 2018.

No tocante aos impactos do programa, é possível afirmar que o PAA África conferiu significativos avanços à relação Brasil-África, uma vez que contribuiu para uma maior aproximação do Brasil com países africanos, em uma temática apropriada e conveniente aos conhecimentos brasileiros e demandas africanas. Ainda, o PAA África imprimiu uma nova nuance ao relacionamento do Brasil com a África: a partir dele, o Brasil consolidou-se como exportador de conhecimentos técnicos/fornecedor de *know-how*. O Brasil pôde atuar, nesta relação, como um disponibilizador de instrumentos para minimizar o quadro de insegurança alimentar de alguns países africanos (por meio da política de acesso e distribuição de alimentos) e, também, fomentar o desenvolvimento social (por meio do incentivo à agricultura familiar e da diminuição da insegurança alimentar).

Ademais, o PAA África permitiu que o Brasil e o continente africano ampliassem a troca de experiências no setor agrícola, o qual constitui-se como uma área deficitária nos países africanos, pois, apesar de 60% da população da África Subsaariana depender da agricultura, o setor é caracterizado por baixa produtividade, fraca infraestrutura e pela falta de mão de obra qualificada (BM; IPEA, 2011). Assim, através do PAA África - um programa que possui como uma de suas bases o incentivo à agricultura familiar -, diversos países africanos tiveram a oportunidade de desenvolver a sua agricultura, uma área de extrema importância para os mesmos.

De acordo com o boletim do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), datado de fevereiro de 2017, é possível analisarmos os resultados obtidos durante a segunda fase do Programa nos cinco países beneficiados (GYORI, MIRANDA, SOARES; 2016). Ao todo, durante a Fase II, foram adquiridas mais de duas toneladas de alimentos, as quais incluíam cereais, vegetais, legumes e frutas, todos advindos de agricultores beneficiados pelo projeto. Utilizados em merendas escolares, tais produtos eram originários dos quase 16 mil produtores beneficiados e beneficiaram mais de 37 mil crianças.

Na Etiópia, o PAA África foi desenvolvido em uma área chamada de Região das Nações, Nacionalidades e Povos do Sul (SNNPRS, em inglês), onde 2.815 agricultores familiares tiveram sua produção destinada a escolas próximas. Ao total, a quantidade de alimentos repassada ultrapassava as 300 toneladas. Produtos como milho, trigo e feijão branco foram destinados a instituições e beneficiaram mais de 9.700 alunos. Já no Malauí, a colaboração entre o PMA e a FAO possibilitou que uma estrutura melhor fosse desenvolvida, auxiliando na produção e armazenamento dos produtos produzidos no país e que fazem parte do Programa (KANKHANDÉ, DEL RÍO; 2013). Dessa maneira, o país, através do PAA África, pode atingir 3.773, capacitando-os e melhorando sua renda. As instituições receberam um aporte de 361 toneladas de alimentos advindos dos produtores locais, sendo

principalmente legumes, cereais, frutas, carnes, entre outros. Foram beneficiados mais de 10.700 estudantes.

Moçambique e Senegal, até o ano analisado e descrito no boletim (2017), apresentavam dados menos expressivos do que os outros países. Em Moçambique, foram beneficiados 672 produtores, cuja principal produção era de vegetais, batendo 40 toneladas produzidas e destinadas a mais de 8.500 alunos. Já no Senegal, 1000 produtores familiares receberam o auxílio e suporte do Programa, sendo responsáveis por destinar às escolas 186 toneladas de arroz. No entanto, apesar de abranger menor agricultores e produzir menos quantidade de alimentos, os dados acerca do número de estudantes beneficiados varia de 8.800 a mais de 20.000. Enquanto isso, no Níger, mais de 7.700 agricultores participaram da iniciativa, produzindo 1.776,8 toneladas de alimentos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho buscou apresentar e analisar como se deu o desenvolvimento da política externa brasileira para a África, através de ações de cooperação técnica desenvolvidas durante os governos Lula, e o impacto do Programa de Aquisição de Alimentos para a África (PAA África) nessas relações. Foi relatado como surgiu o Programa, como ele foi pensado em âmbito doméstico e, posteriormente, implementado em países africanos.

Referente ao início do governo Lula e todas as medidas adotadas ao longo desses anos, pode-se afirmar que o tema da segurança alimentar foi posto no centro da agenda pública brasileira. Notando a importância da agricultura familiar para o abastecimento interno e, conseqüentemente, para a segurança alimentar da população, o governo elaborou o PAA, o qual pauta-se, pontualmente, em aliar uma política de distribuição e acesso a alimentos a uma política de fortalecimento da agricultura familiar. Este projeto foi tão frutífero e inovador porque, além de empreender esforços para a garantia da segurança alimentar de forma direta (através da política de distribuição e acesso a alimentos), garante, também, a segurança alimentar de forma indireta, pois proporciona maior autonomia econômica, uma distribuição de renda mais igualitária e melhores condições de vida aos pequenos agricultores

Em relação às interações que surgiram e foram crescendo, buscou-se mostrar que, para que o programa pudesse ser devidamente implementado, os governos africanos e o brasileiro necessitaram estar em frequente diálogo (o que pôde ser visto através das dezenas de eventos realizados com o propósito de acompanhar o desenvolvimento do projeto), uma vez que o Brasil instituiu-se como um parceiro-chave na execução do PAA África, dado que foi o responsável pela transferência dos conhecimentos técnicos e, também, por parte dos investimentos financeiros, que viabilizaram a aplicação do programa.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Histórico da Cooperação Técnica Brasileira. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Historico>>. Acesso em: 2 set. 2018.

BANCO MUNDIAL; IPEA. **Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/120113_livropontesobreatlanticopor2.pdf>. Acesso em: 2 set 2018.

DOS SANTOS, Vinicius Sousa. **Cooperação técnica brasileira na África e os 30 anos da ABC**. 2017. Disponível em: <<https://jornal.ceiri.com.br/cooperacao-tecnica-brasileira-na-africa-e-os-30-anos-da-abc/>>. Acesso em: 2 set. 2018.

GYORI, Mario; MIRANDA, Ana Carla; SOARES, Fábio Veras. Linking Vulnerable Smallholder Farmers to School Feeding programmes: The PAA Africa Experience. **Policy in Focus: Food and nutrition security: towards the full realisation of human rights**, p. 12-14. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2016. Disponível em: <https://www.ipc-undp.org/pub/port/OP343PT_Fase_II_do_Programa_PAA_Africa_resultados_e_licoes_aprendidas.pdf>. Acesso em: 2 set. 2018.

KANKHANDE, Samson; DEL RÍO, Irene. **Parcerias para combater a fome e a pobreza no Malawi**. 2013. Disponível em: <<http://www.pordentrodafrika.com/ciencia/parcerias-para-combater-a-fome-e-a-pobreza-no-malawi>>. Acesso em: 2 set. 2018.

MENDONÇA JÚNIOR, Wilson; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010). **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 58, n. 1, p. 5-22, Junho de 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292015000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 2 Set. 2018

ONU BRASIL. **PAA África: investindo em merenda escolar nos países africanos; vídeo**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/paa-africa-investindo-em-merenda-escolar-nos-paises-africanos-video/>>. Acesso em 02 set. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **ONU ajuda 16 mil pequenos produtores na África a fornecer alimentos para escolas**. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-ajuda-16-mil-pequenos-produtores-na-africa-a-fornecer-alimentos-para-escolas/>>. Acesso em: 2 set 2018.

SILVA, José de Ribamar Sá. **A experiência do Brasil no combate à fome e a proposição do PAA África**. In: JORNADA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 7., 2015, São Luís. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo10/a-experiencia-do-brasil-no-combate-a-fome-e-a-proposicao-do-paa-africa.pdf>>. Acesso em: 2 set 2018.