



Centro de Referência em
Segurança Alimentar e Nutricional



Cooperação Sul-Sul brasileira em soberania e segurança alimentar e nutricional: evidências de pesquisa e indicativos de agenda

Renato S. Maluf

Mariana Santarelli

Colaborações

Bruno Prado
Francisco Sarmiento
Hélder Marcelino
Jeremias Vunjanhe
João Pinto
Luciana Gama Muniz
Maria de La-Salette Morgado
Sandra Martins
Veruska Prado Alexandre
Vicente Adriano

Textos para Discussão, 9

Maio - 2015

Apoio



CERESAN - *O Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional é um núcleo de estudos, pesquisa e capacitação voltado para congregar pesquisadores, técnicos, estudantes e outros profissionais interessados nas questões relacionadas com a segurança alimentar e nutricional no Brasil e no mundo. O CERESAN possui sedes na UFRRJ/CPDA e na UFF/MNS, tendo como coordenadores: Renato S. Maluf (UFRRJ) e Luciene Burlandy (MNS/UFF).* (www.ufrj.br/cpda/ceresan).

OXFAM - *A Oxfam é uma confederação internacional de 17 de organizações que atuam em mais de 90 países. Ao longo dos seus 50 anos de história no Brasil, a Oxfam contribuiu para o fortalecimento do terceiro setor no país, tem apoiado organizações de base comunitária em áreas rurais, e defendido os direitos humanos e a justiça econômica.*

SUMÁRIO

Introdução	4
Aspectos principais relacionados com a cooperação Sul-Sul brasileira em soberania e segurança alimentar e nutricional	5
i. Transformações em curso na cooperação internacional para o desenvolvimento	5
ii. Expansão da cooperação brasileira em SSAN	6
iii. O Brasil e a construção da agenda internacional da SSAN	7
iv. O papel do Brasil na construção da agenda internacional da agricultura familiar	8
v. Transições e perspectivas conflitantes de SAN na cooperação em África	9
vi. Controvérsias e complementaridades da cooperação brasileira em África	12
vii. Ações combinadas de cooperação Sul-Sul e integração regional na América Latina e Caribe	13
viii. Inovações da experiência brasileira de cooperação Sul-Sul	15
ix. Ausência de uma política nacional de cooperação Sul-Sul	16
x. Difundindo perspectivas dissonantes e contraditórias	16
xi. Fragilidade do aparato institucional	17
xii. Transparência limitada e ausência de mecanismos de participação social	18
xiii. Questões suscitadas pela disseminação e transferência de políticas	19
Indicativos para a construção de uma agenda pública	21
i. Pactuação de uma política brasileira de cooperação Sul-Sul e conformação de uma institucionalidade intersetorial	21
ii. Desenho de uma estratégia de cooperação Sul-Sul para SSAN	22
iii. Promoção da participação social	24
iv. Transparência e produção de conhecimento	26

Cooperação Sul-Sul brasileira em soberania e segurança alimentar e nutricional: evidências de pesquisa e indicativos de agenda

*Renato S. Maluf
Mariana Santarelli¹*

Introdução

Este texto apresenta uma síntese das evidências e indicativos de agenda saídos do projeto *Fortalecendo o papel do Brasil nos espaços internacionais para uma agenda global pelo direito humano à alimentação e a erradicação da fome*, desenvolvido pelo Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional com apoio da OXFAM. Fez parte dos objetivos do projeto oferecer subsídios para a construção de agendas de atuação conjunta entre os atores sociais brasileiros e estrangeiros envolvidos na cooperação Sul-Sul brasileira, com vistas a fortalecer a participação e controle social de políticas públicas relacionadas com a erradicação da fome, a soberania e a segurança alimentar e nutricional (SSAN) e o direito humano à alimentação (DHA). Seus interlocutores brasileiros principais são o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

O projeto abordou a cooperação Sul-Sul brasileira no campo da SSAN e do DHA em face dos rumos da cooperação internacional para o desenvolvimento. Estudos específicos foram realizados em relação à Estratégia de SAN da CPLP e aos casos de três países africanos integrantes do bloco (Angola, Cabo Verde e Moçambique), bem como da cooperação brasileira com a América Latina e o Caribe nos âmbitos do Mercosul e da CELAC. Os documentos produzidos pela pesquisa estão disponíveis como Textos para Discussão na página do CERESAN: www.ufrrj.br/cpda/ceresan/documentos.php.

O que segue se vale dos referidos documentos, que têm autoria variada, e também de dois debates realizados com atores sociais. Espera-se contribuir para orientar uma agenda de atuação voltada para a recente, controversa, mas promissora cooperação Sul-Sul brasileira no campo da SSAN.

¹Renato S. Maluf é professor do CPDA/UFRRJ e Coordenador do CERESAN; Mariana Santarelli é doutoranda do CPDA/UFRRJ e pesquisadora associada ao CERESAN.

Aspectos principais relacionados com a cooperação Sul-Sul brasileira em soberania e segurança alimentar e nutricional

Os treze pontos apresentados a seguir focalizam os aspectos mais importantes da cooperação Sul-Sul brasileira quanto a sua inserção no contexto internacional da cooperação e nos países com os quais coopera, às características específicas da política externa brasileira e às demandas por transparência e participação das organizações da sociedade civil com ativa participação nesse campo.

i. Transformações em curso na cooperação internacional para o desenvolvimento

As transformações em curso na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) refletem a progressiva redução da cooperação Norte-Sul e a entrada de novos doadores entre os quais se destacam os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), contexto em que o Brasil, devido também a inflexões na política doméstica, transitou para a condição de doador de cooperação, porém, sem que tenham sido criadas condições políticas e institucionais suficientes para dar sustentabilidade a este processo.

Os países do Norte mudaram o foco temático e regional da cooperação devido a fatores internos e externos e redefiniram suas prioridades, incluindo a retirada da sua agenda de alguns países do Sul como o Brasil. Apesar do menor volume de recursos investidos em relação aos doadores tradicionais, as ações empreendidas por estes novos atores têm promovido novas dinâmicas de cooperação com base nas retóricas da solidariedade e horizontalidade, sendo denominadas como cooperação Sul-Sul.

ii. Expansão da cooperação brasileira em SSAN

A cooperação brasileira em SAN passou por um período de rápida expansão entre os anos de 2003 e 2010, ao mesmo tempo em que a questão da garantia da segurança alimentar global ganhou centralidade no debate internacional.

Entre os fatores subjacentes a essa expansão, encontram-se: a) a priorização, por parte da política externa brasileira do fortalecimento das relações Sul-Sul, a partir do Governo Lula, com orientações que refletiam tanto a crescente visibilidade da experiência do país no enfrentamento da fome e na construção de uma política participativa e intersetorial de SAN, quanto a condição de grande celeiro mundial de alimentos; b) a retomada da questão da segurança alimentar global a partir da crise alimentar que eclodiu em 2006/7, e a decorrente emergência de conflitos entre paradigmas contrapostos, ressaltando-se o envolvimento do Brasil tanto na valorização da agricultura familiar e camponesa (fator que ganha destaque na América Latina e Caribe), quanto na reedição da revolução verde com a criação de ambiente favorável para a expansão do setor privado (principalmente em África); c) a notoriedade crescente adquirida pela dimensão da nutrição refletida em diversas iniciativas de organismos internacionais e governos nacionais, mas também de organizações privadas com interesses e relações ambíguas com a institucionalidade vigente, sobressaindo-se as estratégias orientadas pelo mercado e a pouca ou nenhuma participação social nos processos decisórios.

A relevância simbólica adquirida pelo tema da SAN na cooperação internacional brasileira se deveu aos resultados positivos alcançados pela Estratégia Fome Zero lançada, em 2003, pelo então Presidente Lula, e também à ativa agenda presidencial internacional. A perspectiva de politizar o tema da fome, retirando-o dos estreitos limites das opções técnicas, ajuda a compreender o amplo acolhimento internacional do posicionamento brasileiro. Neste acolhimento faz parte a visão – amplamente difundida internacionalmente, apesar do questionamento interno – sobre a capacidade do país de combinar agricultura familiar e agronegócio, e também por incorporar em suas políticas elementos de proteção social e a dimensão da nutrição. Entre os programas que ganharam visibilidade internacional, hoje articulados na

Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), estão o Programa de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), o Programa Bolsa Família, os Bancos de Leite Materno e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). A capacidade técnica da Embrapa – empresa com antigo histórico de cooperação internacional – ocupa lugar de destaque na agenda governamental, sendo apresentada como parte da solução para a fome por meio da transferência de tecnologias para a agricultura tropical, apesar das controvérsias internas sobre a associação dessas tecnologias com a expansão das monoculturas e da pecuária de grande escala no Brasil.

iii. O Brasil e a construção da agenda internacional da SSAN

As referências à experiência brasileira são comuns nas ações visando inserir o enfoque intersetorial e participativo de SAN nas estratégias nacionais de países do Hemisfério Sul, implementadas por redes e organizações da sociedade civil, governos, FAO, PMA e outros organismos internacionais.

Na origem da construção internacional estão o lançamento pela FAO do Programa Especial de Segurança Alimentar (PESA), em 1995, e a realização, em 1996, na cidade de Roma, da *Cúpula Mundial da Alimentação* e do *Fórum ONG/OSC sobre a Soberania Alimentar*, fórum que contou com significativa delegação da sociedade civil brasileira e constituiu um marco no lançamento mundial da noção de soberania alimentar. Mais recentemente, o Brasil vem contribuindo para o reconhecimento da fome como um problema essencialmente político requerendo adotar planos nacionais, criar capacidades institucionais, mobilizar e promover a participação da sociedade civil nas políticas públicas, priorizar os agricultores familiares e populações mais vulneráveis, e adotar uma visão sistêmica sobre a SAN. Várias articulações regionais contaram com a participação brasileira, tais como a Rede Regional da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar nos PALOP (REDSAN-PALOP) e mais tarde a REDSAN-CPLP, ambas com incidência em África, assim como a *Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome*, lançada pelos Presidentes do Brasil e da Guatemala com apoio do Escritório Regional da FAO para o continente. Registrem-se as frequentes visitas de delegações internacionais para

conhecer o caso brasileiro, dando origem a uma significativa demanda de cooperação Sul-Sul sem que o país esteja devidamente preparado para responder. Cabe ressaltar ainda que o lugar ocupado pelo Brasil resultou de uma ação política organizada que influenciou a agenda internacional de SAN, fortaleceu a presença do país no escritório da FAO para a América Latina e Caribe e culminou na eleição de um brasileiro para o cargo de Diretor Geral desta organização, além de alavancara presença do país em outros campos.

iv. O papel do Brasil na construção da agenda internacional da agricultura familiar

A agricultura familiar ocupa lugar de destaque no âmbito da SAN, sendo este um campo de atuação internacional onde também há significativa incidência da experiência brasileira.

Aqui ganha proeminência a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF-MERCOSUL), fórum constituído de representantes dos governos e da sociedade civil dos países do MERCOSUL Ampliado que vem se consolidando como um espaço de construção de convergências e pontos comuns de agenda que têm repercutido nas políticas dos respectivos países. A dinâmica da REAF é também fonte de demandas de cooperação com o Brasil, por exemplo, na estruturação de registros nacionais da agricultura familiar e na formulação de políticas diferenciadas para este setor. Ressaltou-se, por um lado, que a consolidação da categoria agricultura familiar como requerente de políticas diferenciadas envolve uma batalha cultural e uma mudança ideológica visando a dar visibilidade à agricultura familiar como parte das soluções e não como foco de políticas assistenciais. Por outro lado, no interior das organizações e movimentos sociais, há resistências a uma unificação conceitual e política que obscureça a importância e especificidade das agriculturas camponesa e indígena. Estão em curso a proposta de formulação de uma Lei Marco da Agricultura Familiar no Parlatino, e a criação do Fundo da Agricultura Familiar do MERCOSUL.

Para além de seu próprio âmbito, a REAF tem servido de plataforma para a atuação das organizações de agricultores e dos governos no restante do continente latino-americano, como na recente criação de um grupo de trabalho sobre

agricultura familiar e desenvolvimento sustentável na Comunidade de Países da América Latina e Caribe (CELAC), e também no continente africano com uma iniciativa análoga na Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP). O GT de Agricultura Familiar cumpre um papel impulsionador do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN-CPLP) que, até agora, tem limitada existência real. Note-se que as estratégias seguidas por parte do governo brasileiro e também por organizações e redes da sociedade civil brasileira, não raro de forma conjunta, combinam a proativa participação em blocos regionais (Mercosul, CELAC e CPLP) com estratégias de cooperação Sul-Sul, incidência em organismos internacionais como a FAO e multilaterais como o Comitê das Nações Unidas para a Segurança Alimentar Mundial (CSA) e, em 2014, nas atividades relativas ao Ano Internacional da Agricultura Familiar decretado pela ONU. Refletindo observação feita antes, na América Latina e Caribe a definição do Ano Internacional foi ampliada de modo a incorporar a agricultura camponesa e indígena, acrescentando complexidade à construção de conceituações comuns dessas categorias entre os países do continente.

v. Transições e perspectivas conflitantes de SSAN na cooperação em África

A recente e progressiva redução da ajuda alimentar internacional no continente africano vem sendo acompanhada de significativas mudanças nos paradigmas da cooperação em SAN, em processos de transição de visões e estratégias que aproximam esses países do paradigma adotado como referência nas políticas públicas brasileiras, incluindo os conflitos próprios a ele.

Estudos de caso realizados em três países membros da CPLP – Angola, Cabo Verde e Moçambique – revelaram algumas similaridades nas trajetórias desses países, de resto, bastante diversos entre si. Antigas colônias portuguesas que conquistaram sua independência tardiamente, em meados da década de 1970, ela foi seguida de longos períodos de guerra civil nos casos de Angola e Moçambique que desestruturaram seus sistemas de produção de alimentos. Todos foram afetados pela imposição de programas chamados de ajuste estrutural que incluía

uma abertura comercial que contribuiu para tornar muitos países africanos em importadores líquidos de alimentos. Após décadas de dependência de ajuda humanitária em face de situações alimentares emergenciais, a segurança alimentar e nutricional nestes e em grande parte dos países africanos está fortemente condicionada pelas restrições na capacidade de acesso aos alimentos por parcela significativa da população, pela fragilidade de seus sistemas produtivos e pela dependência externa

Observam-se recentemente algumas mudanças nos paradigmas da cooperação para a SAN, nos países estudados. O estudo de Angola mostra que as organizações internacionais deixaram de prestar assistência humanitária às populações e passaram a atuar a partir de uma “perspectiva de desenvolvimento” canalizando os recursos da cooperação para o apoio à “governança democrática”, investimentos e intervenções diretas no orçamento geral do Estado. Em Moçambique, o estudo revelou a transição de uma abordagem “humanitarista e emergencialista”, baseada essencialmente na disponibilidade física de alimentos, para uma abordagem “estruturalista” de segurança alimentar. Em Cabo Verde identifica-se a transição da ajuda humanitária para projetos de “desenvolvimento” e “boa governação”.

Entretanto, esses países contam com estratégias nacionais e marcos legais de SAN pouco apropriados, tanto por parte do governo quanto da sociedade, em processos com avanços lentos frente a desafios complexos relacionados com participação social, coordenação intersetorial, descentralização, orçamento limitado e, principalmente, vontade e compromisso político. Há estruturas de gestão e coordenação nos três países e todas as estratégias preveem a criação de Conselhos de SAN, porém, apenas em Cabo Verde a instância está criada e funcionando ainda de forma bastante frágil. A baixa participação social e a reduzida capacidade de implementação governamental revelam que a conquista da decisão política de elaborar e aprovar as estratégias, assentada em interesses aparentemente comuns entre a sociedade civil e governos, com apoio da FAO, resultou em reduzida apropriação pelos Estados nacionais dos compromissos assumidos sendo limitada a capacidade de pressão por parte das organizações da sociedade civil. O caráter de “projeto” das iniciativas voltadas a alavancar mudanças institucionais significativas

parece não ter na devida conta as trajetórias históricas e condições institucionais de cada país.

Assim, a criação de espaços de participação social, em realidades ainda pouco abertas para reais experiências de democracia participativa. A participação da sociedade civil em conselhos nacionais e regional (CPLP) de SAN se defronta com a concepção de que a formulação, coordenação e monitoramento de políticas cabem apenas às instituições do Estado. Questões de representatividade e os mecanismos de participação ainda não estão bem definidos, a participação se dá através de um reduzido número de organizações e, não raro, assumem o caráter de consultas *a posteriori* para legitimar decisões já tomadas. Além disso, é baixa a capacidade de advocacia no tema da SAN, e de coesão e sustentabilidade das redes nacionais e regionais relacionadas com o tema.

O lugar central ocupado pela agricultura nos países africanos resulta na criação de uma série de instrumentos de planejamento voltados à ela, quase todos orientados para promover a transição da agricultura de subsistência para uma agricultura moderna e comercial orientada para os mercados. Tais planos são altamente influenciados por articulações regionais como a União Africana – através da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) e seu Programa Integral de Desenvolvimento Agrícola da África (CAADAP) – e pela perspectiva de uma nova revolução verde para a África que se viu reforçada com a crise alimentar de 2006/7. Complementam estes instrumentos as estratégias de atração de investimentos externos e do agronegócio, tais como: Plano Nacional para o Investimento do Sector Agrário (PNISA) de Moçambique; projeto agrícola *PungoAdongo* na região de Capanda, em Angola; *ProSavana*, no Corredor de Nacala, em Moçambique. As duas últimas têm significativo envolvimento brasileiro. Acrescente-se as iniciativas extra-regionais como a Aliança para a Revolução Verde na África (AGRA) e a Nova Aliança do G8 para SAN, voltadas para integrar os grandes investimentos nas políticas agrárias nacionais e favorecer a entrada das grandes corporações multinacionais, entre outros, pela simplificação dos procedimentos de aquisição de terra e a transformação dos regulamentos de sementes e fertilizantes.

vi. Complementaridades e controvérsias da cooperação brasileira em África

A SSAN encontra-se entre as prioridades na agenda da cooperação Brasil-África, o que se traduziu em iniciativas derivadas de agendas prioritárias presidenciais ou diplomáticas do Governo Lula, motivadas seja pela experiência do Fome Zero, seja por interesses comerciais e do setor privado, voltadas tanto para o perfil da agricultura familiar quanto para a agricultura patronal de larga escala com forte viés exportador.

Há um grande esforço de difusão e transferência das políticas públicas que compunham o Fome Zero e que hoje fazem parte da PNSAN brasileira, como é o caso do PBF, Bancos de Leite, PRONAF, PAA e o PNAE, os dois últimos em uma promissora parceria com a FAO e o Programa Mundial de Alimentos – PMA. Contudo, dentre todas as instituições brasileiras implementadoras de cooperação, aquela que se faz mais presente no continente africano é a Embrapa, atuando principalmente junto a institutos de investigação agrária, e na implementação do que a empresa de pesquisa considera como “projetos estruturantes”, como é o caso do ProSavana em Moçambique, voltados prioritariamente para a ampliação de novas fronteiras para o agronegócio.

Ao lado do intercâmbio em políticas públicas, o avanço recente do Brasil em direção à África (não apenas a lusófona) envolve, então, a combinação de estratégias de investimento, cooperação técnica e financiamento, articuladas em projetos políticos e econômicos comuns em determinados países e territórios. Esta combinação é clara no Corredor de Nacala, em Moçambique, aonde se combinam o empreendimento mineiro da empresa VALE, as construtoras Odebrecht e OAS, o ProSavana, e os financiamentos do BNDES. Em Angola, ela se expressa na atuação da Odebrecht no projeto *PungoAdongo*, em parceria com a Sociedade de Desenvolvimento do Pólo Agroindustrial de Capanda. A influência de interesses privados nas iniciativas de cooperação para o desenvolvimento do Brasil se faz, também, em envolvimento como o da Fundação Getúlio Vargas (FGV-Agro), em Moçambique, na elaboração do Plano Diretor e na proposição do Fundo Nacala, ou ainda quando a Embrapa atua como instrumento auxiliar de transferência de

tecnologia que favorece o engajamento do setor privado brasileiro. Cabe destacar toda uma articulação internacional crítica a estes que são consideradas por movimentos sociais locais e globais como grandes projetos de Usurpação de Terras (*land grabbing*), dentre as quais se destaca a campanha “Não ao ProSavana” em Moçambique.

vii. Ações combinadas de cooperação Sul-Sul e integração regional na América Latina e Caribe

A recente expansão da cooperação brasileira em SAN na América Latina e o Caribe está assentada em demandas, projetos e iniciativas oriundas de espaços de integração regional.

A questão alimentar sempre ocupou lugar central nos processos de desenvolvimento da maioria da América Latina e Caribe (ALeC), num contexto característico de elevada pobreza e modelos econômicos geradores de desigualdade. O objetivo da segurança alimentar esteve presente em várias iniciativas nacionais, sub-regionais (América Central, Caribe e Região Andina) e continentais (Associação Latino-Americana de Integração – ALADI; Sistema Econômico Latino-Americano – SELA) em décadas passadas, sob diversas concepções e abordagens, porém, quase sempre com ênfase setorial na agricultura e agroindústria e referindo-se aos indivíduos e famílias pobres pelo aspecto da desnutrição. Os projetos de cooperação e assistência voltados para a “segurança alimentar regional”, as estratégias sub-regionais e outras iniciativas de integração tiveram êxitos escassos limitados à promoção de comércio. É parte dessa trajetória a peculiaridade latino-americana de valorizar o papel da pequena agricultura, da agricultura camponesa e indígena e, mais recentemente, da agricultura classificada como familiar no abastecimento interno, em conflito permanente com as estratégias exportadoras hegemônicas. São recentes e ainda secundárias a introdução nas agendas da dimensão nutricional das dietas alimentares.

Estes são antecedentes da retomada recente da SAN em muitos países e no conjunto da ALeC que colocou em marcha iniciativas para introduzir esse tema na

agenda de blocos regionais como o MERCOSUL, a UNASUL e a CELAC. Isto vem se dando seja por indução de setores dos governos, seja pela articulação entre organizações da sociedade civil, seja pela indução de organismos multilaterais como a FAO, ou ainda, uma ação articulada entre todos estes atores. Igualmente relevante, no bojo de tais iniciativas verifica-se a materialização de um tipo de cooperação Sul-Sul brasileira em SAN que, no contexto da ALLeC, ocorre em paralelo a uma série de dinâmicas de integração regional, em uma ação articulada com países com os quais o Brasil mantém laços históricos. Vale dizer, política externa, integração regional e interesses comerciais caminham juntos, ao que se somam dinâmicas privadas, quase sempre com apoios governamentais, associadas à expansão regional do agronegócio e a grandes projetos agroindustriais, de infraestrutura, etc. A condição que reúne cooperação e integração permitiria maior grau de horizontalidade e sustentabilidade, constituindo ademais fator de diferenciação em relação à cooperação brasileira em África.

A(re)aproximação entre os países latino-americanos foi favorecida pelos processos de redemocratização na maioria delas, pelo desgaste das políticas neoliberais, e pela derrota da proposta da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) seguida da construção da CELAC. A orientação de centro-esquerda de muitos desses governos e a convergência quanto à importância de políticas sociais ativas – mesmo que em combinação paradoxal com políticas macroeconômicas convencionais – criou um ambiente favorável a ações de cooperação em SAN. A constatação de que boa parte da recente expansão da cooperação brasileira em SAN na região está assentada em demandas, projetos e iniciativas oriundas de espaços de integração se manifesta em três casos emblemáticos pelo intenso envolvimento de setores de governo e organizações da sociedade civil brasileira, a saber, a agenda da agricultura familiar construída a partir da Reaf, a formulação de uma agenda de SAN para a CELAC, e os projetos e atividades decorrentes do Programa de Cooperação Internacional Brasil/FAO na América Latina e Caribe e da Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome.

Além disso, há um elenco de dinâmicas de articulação de redes e organizações da sociedade civil que ainda carecem de mapeamento e análise, como são a atuação

internacional da Rede Brasileira Pela Integração dos Povos (REBRIP), a Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur (COPROFAM), a Aliança pela Soberania Alimentar dos Povos da ALeC, a Frente Parlamentar Latino-Americana contra a Fome, e articulações no âmbito da agroecologia e dos povos indígenas da Amazônia.

viii. Inovações da experiência brasileira de cooperação Sul-Sul

Num contexto de transição da ajuda alimentar emergencial para a cooperação voltada à estruturação de programas nacionais de acesso à alimentação, estratégias de cooperação multilaterais com enfoque intersectorial podem ser consideradas como promissoras inovações da cooperação Sul-Sul em SSAN.

Neste caso se enquadram as parcerias envolvendo instituições brasileiras, o PMA e a FAO, voltadas para o desenho e implementação de programas de aquisição de alimentos da agricultura familiar e de programas de alimentação escolar que incorporam o componente da compra direta dos produtores locais. O PAA e o PNAE têm servido cada vez mais como inspiração e referência para o desenho desses programas.

A transição da ajuda para a cooperação em programas se reflete, também, no já referido esforço de renovação da cooperação humanitária brasileira pela CGFome/MRE, em busca de um modelo de “cooperação humanitária sustentável” que intervém na emergência, na recuperação e na reconstrução. O Programa de Aquisição de Alimentos na África (PAA-África), assim como o *LètAgogo* (compras institucionais de leite), no Haiti, são exemplos desta forma híbrida de cooperação técnica e humanitária, que tem na compra local dos alimentos seu diferencial.

Cabe reconhecer, no avanço destes novos arranjos, os papéis que vêm sendo desempenhados pela CGFome e pelo Centro de Excelência Contra a Fome, parceria do Governo Brasileiro com o PMA.

ix. Ausência de uma política nacional de cooperação Sul-Sul

O Brasil não conta com uma política de cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento propriamente dita, assim como inexistente uma estratégia explícita de cooperação no campo da SAN, deixando um amplo espaço para a atuação dos atores nacionais nas mais diversas frentes, de forma desarticulada ou divergente, não raro reproduzindo tendências internacionais tidas como danosas à promoção da SSAN e do DHA.

A cooperação internacional resulta da interação entre ideias, instituições e interesses, englobando um conjunto de práticas e conceitos que reflete estratégias paralelas acionadas por diferentes atores que não exclusivamente os órgãos oficiais da política externa que podem, mesmo, ser conflituosas. Ministérios, órgãos implementadores como a Agência Brasileira de Cooperação, Presidência da República, setor privado, organizações da sociedade civil, organismos internacionais e doadores tradicionais compõem o conjunto diverso de agentes participantes da cooperação para o desenvolvimento. Isto leva a cooperação Sul-Sul brasileira a responder, paralelamente e de forma descoordenada, a uma multiplicidade de interesses. Contudo, uma política de cooperação que possibilite uma maior coordenação das ações e também o monitoramento da tensão entre interesses públicos e privados, não deveria significar a perda da flexibilidade e autonomia necessárias para o compartilhamento e difusão de programas e práticas diferenciadas, especialmente as alternativas às tendências hegemônicas danosas à SSAN e ao DHA.

x. Difundindo perspectivas dissonantes e contraditórias

O Brasil, que promove internamente distintos e, mesmo, antagônicos modelos de desenvolvimento, notadamente na agricultura e no meio rural, reproduz estes mesmos dilemas e disputas em suas estratégias de cooperação Sul-Sul no campo da SSAN.

As questões agrícola e agrária dominam a agenda internacional da SAN na qual se vê refletido o contraste brasileiro entre os modelos de agricultura assentados em sistemas de base familiar e diversificados, e o modelo da agricultura patronal de

larga escala, monocultora, altamente mecanizada e intensiva em insumos químicos. No entanto, o peso político e econômico da agricultura patronal e do agronegócio na política interna e externa brasileira se reflete na cooperação internacional, sobretudo em África, sendo a Embrapa identificada como o principal instrumento de cooperação voltada à transferência desse tipo de tecnologia. Ao lado disso, há que ter em conta as contradições existentes nos próprios países receptores da cooperação brasileira, como no caso específico da África e os respectivos processos nacionais e regionais de pactuação das prioridades para a segurança alimentar e a agricultura. Tais processos têm resultado em instrumentos nacionais e dos blocos regionais promotores de estratégias de desenvolvimento centradas no aumento da produtividade e na modernização (leia-se tecnificação) da agricultura, portanto, alinhadas com as estratégias de cooperação associadas à agricultura monocultora de larga escala.

xi. Fragilidade do aparato institucional

O aparato institucional da cooperação brasileira não está suficientemente organizado para acompanhar o crescimento da atuação internacional do país e para gerir a demanda por cooperação recebida.

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) limita-se à condição de coordenadora da cooperação técnica e gerenciadora de demandas, tendo um perfil institucional e atribuições, reconhecidamente, aquém das exigências atuais em termos de cooperação. À Coordenação-geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME), também ligada ao MRE, cabe coordenar as ações de prestação de cooperação humanitária internacional do Governo Brasileiro no tema da SAN, sendo que seus esforços por combinar cooperação humanitária e cooperação técnica se defrontam com limitados e instáveis recursos humanos e financeiros.

Em relação à implementação dos programas e projetos, a cooperação está por conta de um conjunto variado de instituições, em sua grande maioria públicas e nacionais, cada uma atuando a partir de lógicas próprias com um baixíssimo grau de articulação no território em que atuam, além do reduzido preparo sobre questões

próprias da cooperação. Boa parte dos projetos de cooperação são experiências conduzidas por quadros técnicos de ministérios e empresas públicas envolvidos diretamente na implementação dos programas a nível nacional, com base em projetos concebidos juntamente com os países parceiros. Há um variado elenco de organismos internacionais atuando como facilitadores ou articuladores da cooperação Sul-Sul brasileira em SAN, deste modo contribuindo para a difusão da experiência brasileira e para fazer chegar a ajuda alimentar nos países que passam por situações emergenciais e de calamidade. Todos os projetos de ajuda humanitária coordenados pela CGFOME são executados em parceria com agências do Sistema ONU.

Na cooperação técnica destacam-se a FAO e o Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PMA) como parceiros na implementação dos programas de compras governamentais de alimentos. A maior parte dos projetos de cooperação em SAN diz respeito às dimensões da produção e do acesso aos alimentos. É de se notar a ausência de projetos voltados para as especificidades de povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, ausência tão mais importante em se tratando da cooperação com África e América Latina aonde há enorme potencial de troca no campo da cultura e das tradições nas práticas de produção e alimentares.

xii. Transparência limitada e ausência de mecanismos de participação social

A cooperação Sul-Sul brasileira é pouco transparente e não conta com mecanismos formais de participação social nas etapas de desenho, implantação, monitoramento e avaliação das ações, nem no Brasil, nem nos países com os quais coopera.

No campo da SAN, duas instâncias se destacam por seus esforços de abrir possibilidades nesse sentido, uma delas sendo o CONSEA cujas iniciativas para sustentar uma agenda internacional já foram mencionadas, e a outra a Comissão Permanente de Assuntos Internacionais (CPAI), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), que busca discutir com os

movimentos do campo alguns projetos de cooperação, entre os quais o Mais Alimentos Internacional e o ProSavana. Entretanto, embora importantes, estas são iniciativas isoladas que não permitem uma discussão abrangente, intersetorial e sistêmica das prioridades e estratégias no campo da cooperação brasileira. A ausência de diálogo institucionalizado, ao que se soma a carência de informações sistematizadas, transparentes e de livre acesso contribuem para gerar desconfianças e críticas à atuação do Governo Federal. Visando tornar públicas as ações de cooperação realizadas e promover a rendição de contas, a CGFome vem desenvolvendo um sistema de informações próprio denominado Sistema de Gestão, Monitoramento e Avaliação das Ações Humanitárias Brasileiras (SIGMA).

A participação social se vê limitada também pelo fato de o tema da cooperação brasileira ser ainda incipiente na pauta dos movimentos sociais e de outros atores coletivos brasileiros, ainda que caiba ressaltar a atuação da Via Campesina, a inserção da CONTAG no Mercosul e a realização de jornadas internacionais. Nos demais casos, quando aparece, a cooperação em SSAN costuma ser associada à internacionalização do Fome Zero e à ideia de "exportação de contradições" em razão das já referidas iniciativas dissonantes. Nos países receptores de cooperação, a falta de transparência e participação tem sido alvo de críticas, especialmente, em programas de grande porte como o ProSavana, que apresentam alta capacidade de interferência na estrutura e política agrária, em realidades nacionais de frágil democracia. Os limites da participação social estão presentes também em programas de SAN como apontado a seguir.

xiii. Questões suscitadas pela disseminação e transferência de políticas

Os principais projetos de cooperação técnica no campo da agricultura e da SAN são transferências ou adaptações de programas que compõem a Política Nacional de SAN brasileira, sobre os quais cabe questionar as premissas de similaridades e da horizontalidade entre os países envolvidos enquanto fonte de peculiaridade na transferência de políticas na cooperação Sul-Sul, haja vista os importantes contrastes entre o Brasil e a maioria dos países com os quais coopera.

O atual contexto exige uma apreciação sobre a perspectiva da transferência de políticas subjacente a vários projetos de cooperação, que envolve um processo complexo de escolhas, interpretações e adaptações e, sobretudo, muitas mediações. A difusão ou transferência de políticas por meio da cooperação implica descontextualizar ideias, práticas e instituições que passam a se submeter às dinâmicas próprias do país de destino, interessando verificar os arranjos institucionais nos quais ela se baseia e as redes de atores e interesses nas quais se insere. Ressalte-se a aplicabilidade, em distintos contextos sócio-institucionais, das duas características mais valorizadas da política brasileira de SAN que são a intersectorialidade das políticas públicas e a participação e controle social. Projetos de cooperação arriscam ignorar que os êxitos da política brasileira se devem ao uso de um conjunto de programas e que a efetividade de cada um supõe a interação com os demais.

Os casos mais significativos são os projetos de compra direta da agricultura familiar nos modelos do PAA e do PNAE. Quando eles não contam com efetiva participação da sociedade local, além de deturparem um componente essencial desses modelos, apresentam-se como um dilema para as organizações dos países cooperantes envolvidas. O princípio da “não interferência” e a perspectiva brasileira de realizar “cooperação por demanda” constroem a inclusão de requisitos de democracia participativa que favoreceriam a participação social nos projetos, quando esta última não integra a demanda ou mesmo se confronta com a cultura política dos países receptores, em muitos casos marcada pela fragilidade das democracias e baixo grau de organização social.

Indicativos para a construção de uma agenda pública

Esta seção apresenta os indicativos para a construção da agenda internacional tanto do CONSEA quanto do FBSSAN no aspecto da cooperação Sul-Sul brasileira em SSAN e DHA, parte dela sendo canalizada na forma de uma construção conjunta entre sociedade civil e governo. No que segue estão contemplados os três principais desafios identificados na etapa inicial do projeto, posteriormente, reformulados com o avanço das pesquisas. Os desafios se referiam à pactuação de uma concepção de cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento e de cooperação em SAN, à construção de espaços de coordenação para lidar com iniciativas fragmentadas e dispersas e demandas diversificadas de cooperação Sul-Sul, e à transparência da cooperação Sul-Sul brasileira com reconhecimento dos papéis das organizações da sociedade civil no monitoramento da ação governamental e na implementação de iniciativas próprias.

Pactuação de uma política brasileira de cooperação Sul-Sul e conformação de uma institucionalidade intersetorial

Os estudos e debates realizados revelaram a necessidade de acordar preceitos de cooperação que deverão fundamentar a implantação de uma institucionalidade e de estruturas adequadas para a gestão da cooperação Sul-Sul brasileira em geral e, em particular, no campo da SSAN e do DHA. A pactuação conceitual se materializaria na criação de um novo marco legal, instâncias e mecanismos de coordenação da cooperação capazes de lidar com a multiplicidade de atores e o conjunto de iniciativas fragmentadas e dispersas que caracteriza a atuação brasileira, evitando a pulverização das ações, sem comprometer a autonomia dos vários órgãos na condução das iniciativas. Tal esforço contemplaria, ao menos, os seguintes pontos: i) princípios gerais que devem reger a cooperação; ii) desenho de uma política nacional de cooperação Sul-Sul; iii) criação de instâncias e mecanismos que assegurem transparência e participação social; iv) procedimentos administrativos adequados e mecanismos que ampliem a capacidade de coordenação e decisão compartilhada

entre os vários órgãos implementadores de cooperação internacional; v) alocação de recursos orçamentários suficientes; vi) mecanismos de proteção e exigibilidade dos direitos humanos universais; vii) marco normativo para as complexas relações entre a cooperação internacional para o desenvolvimento, os interesses nacionais expressos na política externa e na política comercial e as iniciativas do setor privado.

Vem ganhando força nas várias arenas de debate sobre a política externa a proposta de criação do Conselho Nacional de Política Externa, um espaço que, dentre outras coisas, poderia servir como instância de mediação e controle social também da cooperação sul-sul brasileira.

Desenho de uma estratégia de cooperação Sul-Sul para a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação

Em um contexto de dispersão e convívio de iniciativas de cooperação que não dialogam entre si, podendo até mesmo serem contraditórias em seus objetivos, e de escassez de recursos orçamentários que acentua o necessário apontamento de prioridades, cabe considerar a possibilidade de desenho de uma estratégia brasileira de cooperação Sul-Sul em SSAN. Um instrumento a ser construído a partir dos princípios da soberania alimentar e do direito humano à alimentação adequada e demais preceitos que orientam a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, tais como a intersectorialidade e a participação social, com o envolvimento direto dos vários órgãos implementadores e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, à luz da experiência acumulada nos últimos anos.

O reconhecimento internacional da Estratégia Fome Zero como referencial de políticas públicas para a garantia do DHA constitui uma oportunidade para os atores governamentais e não governamentais envolvidos com a construção da PNSAN realizarem um balanço dos aprendizados deste processo a serem compartilhados na cooperação Sul-Sul brasileira, uma vez que grande parte dos países que recebem cooperação estão, hoje, em processo de implementação de suas estratégias nacionais. Tal esforço deve considerar a complexidade da difusão do conjunto de elementos da estratégia brasileira e sua perspectiva sistêmica, participativa e

intersetorial. A reflexão sobre a melhor estratégia de compartilhamento desta experiência, à luz das questões suscitadas pela perspectiva de transferência de políticas públicas, certamente, se contrapõem à lógica de cooperação por projetos que ainda caracteriza a cooperação brasileira.

Entre as preocupações e recomendações a serem consideradas em tal estratégia, mencionam-se:

1. Em lugar da exportação de desenhos de políticas públicas e modelos acabados, adotar o princípio da horizontalidade que implica valorizar a troca e o compartilhamento de experiências no desenho e implementação dos programas de cooperação, com maior flexibilidade e empoderamento local de forma a abrir espaço para que as iniciativas se adequem à realidade e demandas dos países, ao longo de seu processo de implementação, sendo fundamentais para a horizontalidade o estímulo à cooperação entre entes da sociedade civil e a problematização das contradições que o próprio modelo expande, como, por exemplo, no caso do Prosavana.
2. Aprofundar o debate sobre o conceito de “Cooperação humanitária sustentável” e sua relação com a cooperação técnica, na perspectiva de dissolver os limites entre estas formas de cooperar e ter em conta o novo ambiente de cooperação, especialmente, no contexto africano marcado pela transição da ajuda humanitária internacional para a compra local de alimentos e a consolidação de políticas públicas e instrumentos nacionais de SAN. Os países estão colocados frente ao desafio de reduzir sua dependência em relação aos recursos da cooperação para o desenvolvimento, passando a operar orçamentos e sistemas de políticas públicas de forma cada vez mais autônoma;
3. Valorizar e explorar o aprendizado acumulado em algumas experiências de cooperação que se dão a partir de uma visão mais integrada da SAN e de fortalecimento de institucionalidades, tais como: os intercâmbios dos quais vem participando o CONSEA, o Projeto Apoio para as Estratégias Nacionais e Sub-regionais de Segurança Alimentar e Nutricional e de Superação da Pobreza em países da América Latina e do Caribe (FAO/Brasil), e o Centro de Excelência

- contra a Fome (PMA/Brasil). Essas iniciativas apresentam grande potencial de difusão e aprendizado mútuo, desde uma perspectiva de maior horizontalidade;
4. Questionar os projetos, hoje, considerados como estruturantes de cooperação Sul-Sul pela Embrapa, como é o caso do ProSavana, por serem projetos de grande porte com forte impacto na realidade dos países conduzidos sem o devido diálogo e participação da sociedade civil local. Concebidos a partir de articulações de alto nível, contam ainda com a triangulação com países do Norte em projetos de cooperação trilateral de alto valor financeiro, que podem estar associados a interesses comerciais ou da política externa brasileira;
 5. Valorizar e priorizar as demandas de cooperação que se desdobram a partir de movimentos e iniciativas oficiais de articulações regionais, tais como a CPLP e a REAF, reconhecendo o papel destas para a consolidação de um processo sustentável e continuado de fortalecimento das agendas de SSAN e da agricultura familiar.

Promoção da Participação Social

Os dilemas da participação social no que diz respeito à cooperação Sul-Sul em SSAN se conformam a partir do duplo desafio de, por um lado, assegurar a participação da sociedade civil brasileira na elaboração e controle social do que são as iniciativas de cooperação do país e, por outro lado, enfrentar o desafio de uma política de cooperação Sul-Sul que promova a participação social nos países receptores da cooperação. Vimos que essa segunda perspectiva depende, essencialmente, da atitude dos governos dos países receptores e do grau de organização e capacidade de mobilização das respectivas organizações sociais. Em ambos os casos, é central o papel das organizações da sociedade civil brasileira que, por sua vez, precisam ser fortalecidas para intervirem de forma qualificada e interagirem com a sociedade civil dos demais países. A falta de unidade e coordenação política por parte dos movimentos e organizações sociais, num contexto de escassez ou inexistência de recursos financeiros, torna mais importantes os laços

de cooperação entre as organizações para uma atuação mais unificada sobre a cooperação.

Algumas propostas nesta direção seriam:

1. Monitoramento social das ações de cooperação internacional no marco do direito humano à alimentação adequada, criando uma instância específica dedicada a este objetivo no âmbito do proposto Conselho Nacional de Política Externa;
2. Definição da participação social como princípio norteador de uma proposta de política nacional de cooperação Sul-Sul brasileira;
3. Assegurar a participação da sociedade civil, de ambos os lados, no desenvolvimento dos projetos de cooperação;
4. Promover uma maior transparência e rendição de contas da cooperação, cabendo ao Governo Federal recolher, organizar e difundir dados e análises sobre atividades de cooperação internacional de forma sistemática, para fins de monitoramento e avaliação;
5. Estabelecer mecanismos e formas de intercâmbio de experiências entre a sociedade civil brasileira e dos países receptores como componentes inerentes aos projetos de cooperação, especialmente, nos casos de políticas e experiências que têm o princípio da participação em sua gênese, sendo importante para tanto valorizar a alocação orçamentária e os esforços da CGFOME neste sentido;
6. Garantir o apoio dos Estados-membros ao funcionamento do Mecanismo de Facilitação da Participação da Sociedade Civil no CONSAN/CPLP e nos grupos de trabalho como o da Agricultura Familiar, uma vez que este é o único mecanismo que, apesar de suas limitações, permitiria uma ação contínua e permanente de participação social;
7. Fortalecer organizações, redes e articulações sociais internacionais autônomas, de forma a permitir ações comuns entre os movimentos de resistência a situações de violação do direito humano à alimentação relacionadas à cooperação brasileira, e articular a construção de agendas propositivas.
8. Atentar para a atual proeminência do tema da nutrição na agenda internacional com vistas a assegurar que a coordenação e implementação das políticas estejam a cargo do poder público, com efetiva participação social, proibindo-se a

participação do setor empresarial no processo de decisão e na gestão e na implementação de estratégias e políticas internacionais e nacionais.

Transparência e produção de conhecimento

O déficit de transparência e do conhecimento produzido sobre a cooperação Sul-Sul brasileira no campo da SSAN, e em outros campos, fragiliza as condições de participação, monitoramento e controle social, e também a difusão deste debate ainda muito influenciado pelas referências da cooperação Norte-Sul. Assim, recomenda-se a realização de estudos visando compreender como se conformam os projetos de cooperação no encontro com as contrapartes, reconhecendo tanto os planos e prioridades dos países receptores de cooperação, quanto as demandas e críticas da sociedade civil local, desde uma perspectiva de exigibilidade de direitos. Isto seria importante para, dentre outras coisas: i) problematizar e qualificar o debate sobre a assim chamada “exportação das contradições internas”, ii) conhecer a percepção da sociedade civil, nos países receptores, sobre a chegada da cooperação brasileira e seus impactos, bem como sua compreensão quanto as reais perspectivas de participação; iii) analisar os princípios que regem a cooperação Sul-Sul, a saber, cooperação por demanda, diplomacia solidária, não associação com interesses comerciais e lucrativos, não interferência em assuntos domésticos, horizontalidade e aprendizado mútuo.

Coloca-se como estratégico o mapeamento da atuação da sociedade civil na agenda internacional da SSAN e do DHA, permitindo maior conhecimento e reflexão acerca destes movimentos tendo ao menos três dimensões dessa atuação: i) cooperação técnica entre movimentos e organizações, assentada no intercâmbio de experiências alternativas como, por exemplo, nas áreas de formação, agroecologia e sementes nativas; ii) organização de campanhas regionais, como a Campanha contra os Agrotóxicos e pela Vida ou ainda a campanha contra os transgênicos; iii) atividades de incidência e resistência em face de tratados internacionais e dinâmicas privadas e públicas supranacionais, onde se inclui a Aliança pela Soberania Alimentar dos Povos da América Latina e Caribe. É parte desse mapeamento identificar hiatos

a serem superados, como a ausência de mulheres e da referência de gênero em articulações ou o reconhecimento de iniciativas como o Fórum de Mulheres Rurais (CPLP).

Por fim, há todo um campo de preocupações no que diz respeito à tríade cooperação-investimento-financiamento, especialmente, no que diz respeito à atuação combinada entre governos e o setor privado que acaba por colocar em questão algumas iniciativas de cooperação Sul-Sul suspeitas de violação da soberania alimentar e do DHA. Aqui também está colocado um tema mais geral de reflexão sobre as ditas parcerias público-privado e as relações da cooperação com a política comercial e externa.

CERESAN

Centro de Referência em
Segurança Alimentar e Nutricional

Avenida Presidente Vargas, nº 417, 8º andar.
20.071-003. R. Janeiro (RJ), Brasil. Tel/Fax: (5521) 2224-8577 ramal 215
www.ufrj.br/cpda/ceresan

