

CERESAN

Centro de Referência em
Segurança Alimentar e Nutricional



A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional: determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional

Renato S. Maluf

Mariana Santarelli

Veruska Prado

Textos para Discussão, 3

Setembro - 2014

Apoio



OXFAM

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	07
1. A Cooperação Sul-Sul brasileira em SAN	10
<i>Características atuais da cooperação para o desenvolvimento</i>	10
<i>A agenda internacional de SSAN e o Brasil</i>	13
<i>Cooperação brasileira em SAN: o papel do Fome Zero</i>	18
<i>Relações Brasil – África</i>	24
2. Atores e diretrizes dos projetos de cooperação	29
<i>Um olhar sobre os projetos de cooperação sul-sul em SAN</i>	30
<i>Investimentos em agricultura e o papel da Embrapa</i>	33
3. Desafios na construção social da agenda internacional em SAN	38
<i>3.1. Pactuação de uma concepção de política de cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento e de cooperação em SAN, considerando as tendências e disputas da agenda internacional e a complexidade de atores e interesses nacionais e internacionais em jogo.</i>	38
<i>3.2. Construção de espaços de coordenação para lidar com iniciativas fragmentadas e dispersas de cooperação promotoras de distintos modelos de desenvolvimento, bem como de gestão de demandas diversificadas de cooperação Sul-Sul oriundas de países e organismos internacionais com base em discursos de similaridade.</i>	39
<i>3.3. Conferir transparência à cooperação Sul-Sul brasileira em SAN, reconhecendo o papel das organizações da sociedade civil tanto no monitoramento e controle da cooperação quanto na capacidade de implementar iniciativas próprias.</i>	41
Referências bibliográficas	44

SIGLAS E ABREVIATURAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ACNUR	Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados
AECID	Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
AFSA	The Alliance for Food Sovereignty in Africa (Aliança pela Soberania Alimentar na África)
ALBA	Articulação dos Movimentos Sociais pela Aliança Bolivariana das Américas
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALeC	América Latina e Caribe
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIOCOM	Companhia de Bioenergia de Angola
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
BRICS	Brazil, Russia, India, China and South Africa (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul)
CAADP	Programa Integrado para o Desenvolvimento da Agricultura em África
CAISAN	Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional
CECAT	Centro de Estudos Estratégicos e Capacitação em Agricultura Tropical da Embrapa
CELAC	Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CERESAN	Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional
CGFOME	Coordenação-geral de Ações Internacionais de Combate à Fome
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CPAI	Comissão Permanente de Assuntos Internacionais
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CFS	The Committee on World Food Security
CPDA/UFRRJ	Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

CSA	Comitê para a Segurança Alimentar Mundial das Nações Unidas
DFID	Departamento para a Cooperação Internacional do Reino Unido
DHA	Direito Humano à Alimentação
DVGT	Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse de Terra, Recursos Pesqueiros e Florestais em um contexto de Segurança Alimentar e Nutricional
ECOWAS	Economic Community of West African States
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação)
FARA	Forum for Agricultural Research in Africa
FIAN	Food First Information and Action Network
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE/MEC	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/ Ministério da Educação
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
CGIAR	Consortium of International Agricultural Research Centers
HLPE	The High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar)
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
ICN2	The Second International Conference on Nutrition (II Conferência Internacional de Nutrição)
IFPRI	International Food Policy Research Institute
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IPC	Centro Internacional de Políticas para Crescimento Inclusivo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JICA	Japanese International Cooperation Agency
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MPA	Ministério da Pesca e Aquicultura

MRE	Ministério das Relações Exteriores
MSC	Mecanismo da Sociedade Civil
NEPAD	Nova Parceria para o Desenvolvimento da África
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PARLATINO	Parlamento Latino Americano
PBF	Programa Bolsa Família
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRODECER	Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados
ProSAVANA	Programa de Cooperação Trilateral para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique
PT	Partido dos Trabalhadores
REAF/MERCOSUL	Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul
ROPPA	Rede de Camponeses e Produtores Agrícolas da África Ocidental
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SSAN	Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
SIGMA	Sistema de Gestão, Monitoramento e Avaliação das Ações Humanitárias Brasileiras
SODEPAC	Sociedade de Desenvolvimento do Polo Agroindustrial de Capanda
TIRFAA	Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura
UNCTAD	The United Nations Conference on Trade and Development
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	United Nations Children 's Fund
USAid	United State Agency for International Development

A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional: determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional¹

*Renato S. Maluf
Mariana Santarelli
Veruska Prado²*

Introdução

A significativa expansão da cooperação técnica e da ajuda humanitária brasileira no campo da segurança alimentar e nutricional (SAN), tanto em termos orçamentários quanto em sua amplitude e diversificação geográfica, está se dando num contexto em que os alimentos – e, por meio deles, a agricultura – retornaram ao centro da agenda mundial. No aspecto mercantil, a expansão do comércio internacional de *commodities* alimentares neste início do Século XXI, aí incluída a crise alimentar mundial que eclodiu em 2006/2007, trouxe vultuosos ganhos comerciais ao setor agroexportador brasileiro, confirmando a posição destacada do país num sistema alimentar mundial que segue promovendo modelos de produção e consumo com conhecidas mazelas socioambientais e para a saúde humana.

Não obstante, é parte também deste contexto a crescente visibilidade adquirida pela experiência brasileira no enfrentamento da fome e na construção social da SAN, desde os primórdios do Governo Lula em 2003, que se materializou num conjunto de programas e ações públicas com forte componente de participação social. Isto contribuiu para que se ampliassem bastante as iniciativas de cooperação conduzidas pelo governo brasileiro, ao mesmo tempo em que se verifica maior envolvimento das organizações da sociedade civil brasileira com ações de âmbito internacional relacionadas com a soberania e a segurança alimentar e nutricional (SSAN) e o direito humano à alimentação (DHA).

Um reflexo do quadro antes descrito se encontra no igualmente crescente número de estudos e pesquisas tratando da cooperação Sul-Sul brasileira e dos debates que ela vem suscitando em diversos espaços públicos governamentais, não governamentais e de interação governo e sociedade. No campo da SSAN e do DHA, destaque-se o lugar ocupado pelo tema na agenda do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e de muitos dos seus congêneres estaduais, assim como na Câmara Interministerial de SAN (CAISAN) sediada no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Pelo lado das organizações da sociedade civil, o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) tem se envolvido no debate sobre a cooperação Sul-Sul e tomado parte em iniciativas conjuntas com redes e organizações sediadas em vários países,

¹Documento elaborado no âmbito do projeto CERESAN/OXFAM intitulado *Fortalecendo o papel do Brasil nos espaços internacionais para uma agenda global pelo direito humano à alimentação e a erradicação da fome*, 2014/2015. Agradecemos as contribuições ao texto recebidas dos participantes do Seminário "Desafios para a construção da agenda internacional em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional - SSAN: a cooperação Sul-Sul", realizado na sede do CPDA/UFRRJ, no Rio de Janeiro, em 22/07/2014.

² Renato S. Maluf é professor do CPDA/UFRRJ e Coordenador do CERESAN; Mariana Santarelli e Veruska Prado são doutorandas do CPDA/UFRRJ e pesquisadoras associadas ao CERESAN.

ao lado de muitas outras organizações e movimentos sociais brasileiros que têm se movimentado na mesma direção.

O presente documento é um dos resultados de um projeto cujo objetivo é, justamente, contribuir para o debate em curso sobre a atuação internacional do Brasil no campo da SSAN e do DHA, sem dúvida complexa e com não poucas controvérsias. Interessa-nos, mais especificamente, identificar aspectos da Cooperação Sul-Sul que devem ser considerados com vistas à construção de uma agenda internacional voltada para a SSAN e o DHA; por razões que ficarão claras ao longo do documento, nosso foco inclui elementos da atuação internacional brasileira que vão além da cooperação técnica e humanitária. A abordagem escolhida foi a de analisar o histórico de atuação brasileira e o quadro de iniciativas de cooperação técnica e humanitária em curso à luz da conceituação brasileira de SSAN e do DHA que se expressa nos princípios, prioridades e diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Deste modo pensamos ressaltar os determinantes internos da atuação internacional do país que, como veremos, devem ser cotejados com as questões e disputas presentes na agenda internacional de SSAN e do DHA.

O documento tem como principais destinatários os atores da sociedade civil e gestores públicos brasileiros envolvidos com a discussão do tema nos espaços de sociedade civil (como o FBSSAN) e de interação sociedade - governo (como o CONSEA). Espera-se que ele possa ser útil, também, para a interlocução com organizações e redes sediadas nos países com os quais o Brasil mantém cooperação nesse campo e também com organismos internacionais. Cabe esclarecer que, além deste, um conjunto de outros documentos estão sendo elaborados para dar conta dos objetivos gerais do projeto³.

Três questões se destacam entre as interrogações lançadas adiante sobre a atuação internacional do Brasil: i) o grau de consistência e as eventuais contradições entre as diversas formas de atuação internacional e as diretrizes proclamadas pela PNSAN, incluindo as iniciativas em setores não contemplados por esta política, tais como a agricultura patronal e o agronegócio; ii) os dispositivos pelos quais são feitas as transferências de políticas e executadas outras formas de cooperação, com destaque aos arranjos institucionais nos quais elas se baseiam e nas redes de atores e interesses nas quais se inserem; iii) a correlação da cooperação sul-sul brasileira em SAN com a agenda internacional de SSAN e do DHA, considerando ser ela parte de um conjunto variado de formas e espaços de atuação internacional do Brasil.

A última indagação requer um esforço de cotejar a atuação governamental e não governamental brasileira com o contexto internacional da SSAN e do DHA, passo necessário para identificar os temas que devem estar presentes na agenda própria das organizações da sociedade civil, especialmente do FBSSAN, e na que elas constroem conjuntamente com o governo no âmbito do CONSEA. Ao empreender tal esforço, ainda que com limitações, procuramos atender ao objetivo de apoiar a participação da sociedade civil brasileira na promoção do DHA e da SSAN em âmbito global. Alerta-se, ademais, que o presente documento baseia-se na revisão e análise de documentos disponíveis e dados secundários,

³Os documentos são: "Síntese dos debates do 1º Seminário em 22/07/2014"; "Programas estratégicos e projetos de grande impacto implementados em África: trajetórias, arranjos institucionais e desafios da participação social no PAA-África, PNAE e Pró-Savana"; "Atividades de intercâmbio e iniciativas de apoio à participação social na América Latina e Caribe"; "A Estratégia de SAN da CPLP: balanço e perspectivas"; "Estudos de caso em SAN em 03 países africanos (Cabo Verde, Angola e Moçambique)"; "Apontamentos para uma agenda internacional de SSAN e DHA".

bem como se alimenta de observações fruto da atuação nacional e internacional dos seus autores, não tendo sido realizadas entrevistas ou adotados outros instrumentos de pesquisa. A América Latina e o Caribe e a África são as duas regiões do mundo a serem consideradas com maior atenção.

O texto a seguir encontra-se dividido em quatro seções. A primeira seção abre o documento com uma breve retrospectiva da cooperação brasileira em SAN, introdutória à seção seguinte onde é analisado o banco de dados sobre projetos de cooperação sul-sul organizado pela CAISAN, com o intuito de identificar os atores, diretrizes e arranjos institucionais dos projetos de cooperação brasileiros em SAN. A terceira seção busca inserir a cooperação e outras formas de atuação do Brasil na agenda internacional de SAN. A quarta e última seção, de caráter conclusivo, destacados aspectos da cooperação internacional a serem considerados na construção de uma agenda internacional em SAN por parte das organizações e movimentos sociais e em sua interação com o Governo Brasileiro.

1. A Cooperação Sul-Sul brasileira em SAN

Há um conjunto de evidências apontando para o fato de que estamos vivendo no Brasil uma importante virada no que se refere à cooperação internacional para o desenvolvimento, uma vez que o país tem se tornado crescentemente mais "doador" do que "receptor" de cooperação. Uma já farta literatura discute o que há de mudança paradigmática nas formas de cooperação impulsionada não apenas por esta nova condição do Brasil, mas também por alterações substantivas no quadro da cooperação internacional para o desenvolvimento no qual se inscreve a crescente presença brasileira. Cabe uma breve menção a elas antes de entrar no campo da SSAN e do DHA.

Características atuais da cooperação para o desenvolvimento

Com efeito, as recentes mudanças na cooperação internacional brasileira se dão num contexto de alterações na geopolítica global relacionadas com a emergência e novos posicionamentos políticos e econômicos de alguns países, em especial, das chamadas "potências emergentes" integrantes dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). As novas formas de cooperação forjadas neste contexto têm dado o tom do que é, recorrentemente, denominada de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento. Contudo, como alertam Leite, Suyama e Waisbich (2013) e Leite *et al.* (2014), o movimento mais geral de crescimento da cooperação patrocinada pelos referidos países não implica atuações comparáveis entre eles (por exemplo, entre Brasil e China), embora reflita a busca de iniciativas conjuntas por parte dos membros do bloco. Além disso, as diferenças de conceitos de cooperação impedem comparações entre países que adotam o conceito de ajuda oficial ou o de cooperação, entre os que consideram apenas os financiamentos a fundo perdido e os que incluem outras formas (MILANI; SUYAMA; LOPES, 2013).

A importância dos respectivos contextos domésticos na determinação das prioridades e efetividade da cooperação Sul-Sul é ressaltada em todas as análises a respeito, ratificando a abordagem adotada no presente estudo que é a de correlacionar as características assumidas pela cooperação brasileira em SAN com a agenda nacional nesse campo e as distintas perspectivas que nela se manifestam⁴. Aos fatores domésticos adicionaremos as tendências e disputas na esfera internacional que também condicionam a atuação do país.

A investigação reportada em Leite, Suyama e Waisbich (2013) e Leite *et al.* (2014) buscou identificar a rede de instituições, idéias e interesses que perpassam os respectivos processos decisórios no campo da cooperação internacional brasileira⁵, para em seguida localizar nas divergências internas as razões que dificultam ou mesmo impedem a adoção de uma estratégia coerente. Cabe reproduzir alguns dos achados desta investigação. Apesar da cooperação Sul-Sul ter se convertido em frente privilegiada de política externa, isto não significa entendê-la como mero instrumento de política externa de Estado conduzida pelo Ministério de Relações Exteriores (MRE), como o demonstram as numerosas

⁴ Milani, Suyama e Lopes (2013) sustentam que a política externa e as agendas de cooperação internacional para o desenvolvimento, tanto nos países do Norte como do Sul, estão cada vez mais conectadas às demais políticas públicas e a fatores domésticos.

⁵ A identificação das ideias, interesses e instituições como dimensões da análise da ação pública, em especial da ação do Estado por meio de políticas públicas, encontra guarida no chamado 'enfoque dos três i's' presente na ciência política (Hall, 1997; Palier et Surel, 2005), por sua vez, alimentado pelos "institucionalismos" (Hall e Taylor, 2003) e pelo enfoque cognitivo da ação pública (Muller, 2003).

concepções e práticas de cooperação que respondem a estratégias paralelas e por vezes conflitantes entre si. Nessa diversidade, porém, os discursos sobre cooperação para o desenvolvimento costumam recorrer aos princípios tradicionais da política externa do Brasil (pragmatismo, pacifismo e não intervenção) e à condição de potência integrante do Sul global em posição de atuar como intermediário em questões internacionais.

Ainda sobre a multiplicidade de ações, Leite, Suyama e Waisbich (2013) e Leite *et al.* (2014) sugerem que ela tanto pode criar oportunidades para visões holísticas e ações mais coordenadas, quanto pode também refletir a "exportação" de modelos contraditórios de desenvolvimento. Este ponto tem, ao menos, dois lados. Um deles diz respeito à tensão entre o reconhecimento quase consensual da ausência de uma coordenação estratégica das ações internacionais do Brasil, e a flexibilidade propiciada pela atual fragmentação de ações que, certamente, é aproveitada pelos atores envolvidos na cooperação com repercussões as quais caberiam avaliar. Por outro lado, Leite *et al.* (2014) apontam corretamente para o confronto da referida "exportação" de modelos contraditórios com a notoriedade adquirida pelo Brasil por haver combinado democracia, desenvolvimento econômico e inclusão social, e também com as expectativas de que o país tenha uma atuação internacional diferenciada.

A pergunta sobre se haveria uma singularidade na cooperação Sul-Sul brasileira e os rumos que ela tem tomado segue sendo objeto de franco debate com forte engajamento da sociedade civil. Para Milani, Suyama e Lopes (2013), até o momento, a singularidade está na falta de um regime institucionalizado que coloca obstáculos, mas oferece também oportunidades em termos de criatividade e flexibilidade para o desenho de uma política pública de cooperação. Outro aspecto singular reside no fato da cooperação brasileira ser majoritariamente implementada por gestores e técnicos com especialidade setorial no âmbito doméstico, em programas que expressam conquistas sociais e forte engajamento da sociedade civil. Para Cabral e Shankland (2013), o que emerge é um paradigma de cooperação em que falta uma unificada e coerente direção que acaba por ser moldada por agendas, experiências e até mesmo o imaginário das várias instituições e indivíduos, desde o nível das visões e práticas presidenciais até a dos técnicos envolvidos nas intervenções locais.

A propósito, o reconhecimento do papel da sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento das políticas domésticas que estão sendo exportadas implicaria admitir suas organizações como atores legítimos na cooperação⁶. Essas questões serão retomadas mais adiante.

Vimos que ao lado dos fatores domésticos, tendências e disputas na esfera internacional também participam na determinação das características assumidas pela cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento. Adiante dedicaremos uma seção aos aspectos da ordem internacional específicos da SSAN e do DHA. Antes, porém, valemo-nos da investigação conduzida por Cabral (2013) sobre as grandes tendências no domínio da cooperação para o desenvolvimento que, ao lado da já referida importância crescente das potências emergentes, constata ainda o rápido crescimento da filantropia privada que se converte em indústria lucrativa, o reforço do bilateralismo a despeito de compromissos com o multilateralismo sempre reafirmados pelo Brasil⁷, e várias iniciativas de "minilateralismo"

⁶Sobre a democratização da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento, mencione-se a proposta de criação de um Conselho de Política Externa onde a própria concepção de cooperação seria debatida (Beghin, 2014a).

⁷A concepção de estratégias de cooperação no âmbito das agendas de política externa reduzem a ênfase dos Estados na construção do multilateralismo (MILANI; SUYAMA; LOPES, 2013)

(grupos informais ou formais de países) como efeito colateral da incapacidade de modificar a governança das estruturas multilaterais. A autora conclui que o sistema atual de cooperação para o desenvolvimento caracteriza-se por uma configuração multipolar com crise de liderança.

Os cenários futuros traçados por Cabral (Idem) dependem, a seu ver, do grau de dispersão dos pólos de influência caso se logre maior articulação das potências emergentes, e do grau de intermediação pública da cooperação, em face da ampliação do investimento privado que leva à penetração crescente dos interesses das elites econômicas e à própria re-conceituação de cooperação. Pesa também o comportamento da opinião pública dos países doadores em relação ao desenvolvimento internacional, que chama de opinião pública pró-desenvolvimento, sobre a qual influencia o desempenho econômico destes países na medida em que este afeta as condições de vida dos que nele residem. Igualmente importante tem sido o reforço de cidadania com articulações transfronteiriças.

Nos termos da autora, um cenário conservador representaria a manutenção do peso dos fundos públicos com a consolidação de um sistema de cooperação multipolar. Um segundo cenário possível seria o da afirmação das novas coalizações contra-hegemônicas, também com ampliação do financiamento público da cooperação. Já um terceiro cenário seria o da afirmação da hegemonia corporativa pelo capital privado, havendo o risco da terceirização da cooperação. Para a conformação de qualquer dos cenários importará, bastante, o comportamento dos demandantes e o tipo de cooperação que demandarão.

Cada um desses cenários têm, naturalmente, implicações específicas sobre o futuro da cooperação brasileira em função das respostas do país a eles, considerando sua condição de "potência menor" sem capacidade de liderança na definição das trajetórias futuras da cooperação. Ainda que verdadeira essa afirmação, não há que subestimar a condição estratégica que se pode atribuir ao Brasil quando facilita entradas em diversos espaços e também quando atua como um dos vértices de operações triangulares com países do Sul, além da relevância da própria agenda do país em alguns campos como o da SAN. Seja como for, cabem as ressalvas de Cabral (2013) quanto ao limitado comprometimento do Governo Dilma com a agenda do desenvolvimento internacional, a interrupção na estratégia de seu antecessor na direção de países menores e a posição que tem se limitado a valorizar os benefícios da cooperação para o país.

Tem especial relevância para o nosso tema o quadro de disputas entre enfoques de enfrentamento da pobreza e da fome identificado por Cabral (Idem), segundo a qual estão superadas as Estratégias de Redução da Pobreza patrocinadas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), como parte do processo de negociação da dívida dos países de renda baixa, e que enfatizavam a despesa pública nas áreas sociais e a estabilidade macroeconômica. Em seu lugar, as vias para a redução da pobreza são o crescimento econômico, o desenvolvimento de mercados e o fortalecimento do setor privado, com atenção especial aos pequenos empreendedores. Os programas de cooperação passam a ser direcionados a melhorar o ambiente de negócio, apoiar o desenvolvimento de infra-estruturas de transporte e comunicação e dos serviços financeiros, tendência que vem sendo seguida também pelos países emergentes ao aliam o financiamento de infra-estruturas à intervenção mais imediata nos mercados pela via das trocas comerciais e do investimento direto em vários setores.

Vinculado ao anterior, o tema da pobreza passa a ser tratado de forma cada vez mais direta e, talvez, também mais residual (Idem). A permanência da antiga concepção do efeito gotejamento (*trickle-down effect*) do crescimento econômico capaz de beneficiar as classes mais carentes não impediu a rápida expansão de programas de proteção social focalizados nos mais pobres. Nessa direção, a autora salienta uma importante mudança de enfoque pois a pobreza já não é mais vista como um problema dos países de renda baixa, mas da desigualdade que cresce nos países de renda média onde se concentram dois terços dos pobres do mundo. Não haveria mais "países pobres", mas sim "pessoas pobres", com o enfoque dos programas de combate à pobreza destacando a necessidade de políticas redistributivas, particularmente, nos países de renda média.

Ao menos duas manifestações do que se acaba de mencionar são visíveis no campo da SSAN e do DHA. Uma delas é o reforço às antigas concepções produtivistas na orientação da cooperação em agricultura na África que deixam em segundo plano as repercussões socioambientais e culturais de modelos como o que é capitaneado pela agricultura patronal e o agronegócio hegemônicos no Brasil, com o argumento de serem a resposta adequada à reconhecida necessidade de ampliar a capacidade de produção própria de alimentos naquele continente. A outra manifestação está subjacente à recente notoriedade adquirida pela dimensão da nutrição na esfera internacional que, como veremos, tem sido objeto de iniciativas majoritariamente conduzidas por organizações privadas com múltiplas e, por vezes, dúbias relações com a institucionalidade tanto internacional quanto nos países em que atuam. Esses são dois exemplos contundentes da competição de agenda em âmbito internacional sobre como acabar com a fome observada por Cabral (2013).

Por fim, Leite, Suyama e Waisbich (2013) indicam algumas das relações em construção que influenciarão a agenda de cooperação Sul-Sul, muitas delas presentes na cooperação em SAN que abordaremos adiante: i) os agentes envolvidos com cooperação vinculam-se a redes que promovem sua atuação internacionalmente, de onde são geradas constantes demandas de cooperação relacionadas a políticas e programas nacionais considerados como de sucesso; ii) o alinhamento das agências implementadoras da cooperação com prioridades governamentais é um fator central para a expansão e sustentabilidade de seu compromisso internacional; iii) as organizações internacionais e os doadores tradicionais têm papel fundamental na promoção internacional de "soluções para o desenvolvimento" e no financiamento e operacionalização dos compromissos de cooperação brasileiros em outros países; iv) a mediação de doadores tradicionais influencia, regularmente, as demandas que chegam ao governo brasileiro, o que resulta em cooperações trilaterais.

A agenda internacional de SSAN e o Brasil

Vejamos, agora, os elementos específicos à agenda internacional de SAN que, junto com os fatores domésticos explorados mais adiante, incidem sobre a ação internacional do Brasil e constituem referências necessárias para avaliar a cooperação Sul-Sul em SAN. Essa agenda foi retomada, com grande visibilidade, a partir da crise alimentar iniciada em 2006/7. Entre as principais repercussões da crise, destacamos: a) maior volatilidade dos preços internacionais das *commodities* alimentares acompanhada de inflação persistente nos preços domésticos dos alimentos; b) preocupação de assegurar um abastecimento regular e estável nos casos de dependência de fornecimento externo, o que intensificou os investimentos em

agricultura no exterior acompanhados do chamado “acaparamento” de terras; c) comprometimento da possibilidade de conclusão do acordo comercial em agricultura na Rodada Doha promovida pela Organização Mundial do Comércio (OMC) ao mesmo tempo em que se verifica contínua expansão nas exportações de *commodities* pelos grandes produtores mundiais como o Brasil; d) ampliação dos espaços em que a chamada segurança alimentar global é debatida e das ações internacionais de intercâmbio (governamental e não-governamental), cooperação técnica e ajuda humanitária (MALUF; SPERANZA, 2013).

Ao mesmo tempo em que se beneficiava da expansão do comércio de *commodities* alimentares verificado nesse período, o Brasil se alinhou no plano global com o significativo movimento do G 8 e do G 20 na direção de construir uma agenda de segurança alimentar global. No fim das contas, esse movimento não foi muito além de refletir os interesses e as concepções dos países ou blocos de países representados em tais grupos, assim como das organizações internacionais mobilizadas para tal⁸, com pífias repercussões concretas que terminam por ratificar o papel das corporações transnacionais no sistema alimentar mundial. Ainda no campo comercial, porém, em espaço multilateral, mantém-se a insistência na conclusão das negociações comerciais agrícolas no âmbito da Rodada Doha/OMC como resposta à crise, postura que peca, no mínimo, por irrealismo em face da radical mudança do contexto internacional agroalimentar. Assim o demonstra a retomada das sucessivas e infrutíferas reuniões ministeriais, a despeito do empenho do diplomata brasileiro recém eleito como Diretor Geral da OMC.

Entretanto, há um outro lado da diplomacia brasileira que se empenhou na importante reforma do Comitê para a Segurança Alimentar Mundial das Nações Unidas (CSA), único espaço multilateral dedicado à SAN. A reforma instituiu um dispositivo para permitir a participação social no CSA denominado Mecanismo da Sociedade Civil (MSC), procedimento inédito no seio do Sistema das Nações Unidas, e também criou um corpo assessor denominado de Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar (HLPE, sigla em inglês) encarregado de promover estudos com proposições de política em temas escolhidos pelo CSA. Essas duas inovações resultaram em significativa modificação na definição da agenda de temas debatidos no CSA. Sua natureza de corpo diplomático voltado a construir consensos em temas sensíveis como a SAN, limita a capacidade do CSA de pautar o debate internacional, de incidir nas políticas dos países-membros e obter maior coordenação entre elas, e também de coordenar-se com as agências e outros espaços multilaterais das Nações Unidas⁹.

Apesar disso, ou talvez por causa disso, as reuniões plenárias do CSA e os encontros de cúpula que promove são os principais espaços de articulação das organizações, movimentos e redes sociais com vistas a incidir na agenda global, a começar pela pressão para que o CSA cumpra com as expectativas depositadas no único organismo multilateral com participação social voltado para a SAN. Merecem registro, a propósito, o fato de a referida contribuição dada pela representação do Brasil na reforma do CSA ter lançado mão da experiência de participação social do CONSEA, assim como a prática pouco usual adotada pelo Governo Brasileiro de incluir representantes da sociedade civil na delegação oficial junto ao CSA,

⁸ Ver documento inter-agências sobre volatilidade de preços (FAO, 2011).

⁹A principal influência exercida pelo CSA se dá na agenda das três agências baseadas em Roma que lhe dão suporte, a saber, FAO, Programa Mundial de Alimentos (PMA) e Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA).

prática que tem ampliado a inserção de representação brasileira no MSC e a interação com redes e organizações estrangeiras.

Presume-se que a atuação internacional governamental e não governamental tenha em conta os temas que têm ocupado a agenda de debates e recomendações do CSA, não apenas pelas recomendações que no mais das vezes refletem os referidos limites de acordos diplomáticos entre um corpo amplo e diverso de países membros, mas também pelo conteúdo dos documentos produzidos e os debates que provoca. Responsável, desde 2010, pela elaboração de boa parte desses documentos¹⁰, a mais recente encomenda ao HLPE foi a preparação de um documento sobre temas críticos e emergentes relacionados com a SAN que orientarão a formulação do plano de trabalho do CSA. Tendo se beneficiado de ampla consulta pública, o documento aponta para cinco conjuntos de questões relacionadas assim definidas: a) nutrição saudável num contexto de mudanças nos sistemas alimentares e nas dietas; b) riscos e oportunidades dos sistemas de criação em face da demanda crescente por produtos animais; c) impactos da pobreza e das desigualdades e o atendimento das populações desfavorecidas e vulneráveis; d) crescente influência dos mercados financeiros sobre alimentos, terra e agricultura; e) caminhos para sistemas alimentares sustentáveis em busca de saúde humana e ambiental. É de se esperar que tais temas contribuam, de algum modo, na agenda de debates internacionais do futuro próximo.

Outro tema que deve ganhar importância e tem forte repercussão na agenda do CSA diz respeito à iniciativa conjunta da *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, na sigla em inglês), Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e Banco Mundial de definir um conjunto de princípios como base de um acordo internacional denominado de Investimento Agrícola Responsável. Trata-se de iniciativa vista com grande e justificada suspeição por parte das organizações da sociedade civil, num contexto em que ganham importância os fenômenos do “acaparamento” e “estrangeirização” de terras e do investimento internacional em agricultura na onda da crise alimentar antes referida, com destaque ao que se passa no continente africano. Uma razão adicional para suspeição surgiu nos debates que antecedem a busca de um acordo de consenso, ainda em 2014, durante os quais foi apresentada uma ressalva à expressão “alimentos culturalmente aceitáveis”¹¹ por parte da representação dos Estados Unidos, sob a alegação de que ela daria margem a barreiras de comércio além de poder levar a restrições ao uso de transgênicos.

Em direção distinta vão as Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, Recursos Pesqueiros e Florestais em um contexto de Segurança Alimentar Nacional (DVGT), promovida também pela FAO, cuja versão final foi acordada após difíceis negociações, com importante envolvimento da representação brasileira, e endossada pelo CSA em 2012. Desde então, a questão se converte em internalizar as recomendações nelas contidas nos marcos institucionais e nas políticas públicas seguidas pelos países signatários. No Brasil, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) responde pela aplicação das DVGT, tendo estabelecido um método para a análise e adequação de seus dispositivos com

¹⁰ Os oito estudos até agora finalizados versaram sobre preços, terra, mudanças climáticas, biocombustíveis, proteção social, investimento pelos pequenos agricultores, perdas e desperdícios, pesca e aquíicultura. A versão integral dos mesmos se encontra na página: <http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/en/>

¹¹ A versão a ser submetida à aprovação por consenso estabelece como primeiro princípio para investimentos responsáveis em agricultura o de contribuir para a segurança alimentar e nutrição, tendo entre suas estratégias “incrementar a produção e a produtividade sustentáveis (sic) de alimentos seguros, nutritivos, diversos e culturalmente aceitáveis, e reduzir as perdas e o desperdício de alimentos” (CFS, 2014, p. 6).

as seguintes prioridades: ordenamento regulamentado do território; registros dos direitos de posse; terras, áreas pesqueiras e florestas públicas; solução de controvérsias sobre direitos de posse. O método proposto prevê participação da sociedade civil na elaboração dos relatórios de análise das informações produzidas sobre a situação atual do país nos itens mencionados, assim como no seguimento das políticas correspondentes.

Processo análogo ocorreu, anteriormente, com as Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional. Esse direito foi inscrito na Lei Orgânica da SAN (LOSAN), em 2006, e posteriormente inserido entre os direitos sociais previstos na Constituição Federal, em 2010. Nesta condição, o DHA orienta a construção do Sistema e da PNSAN e seu monitoramento por parte das organizações da sociedade civil, com as tensões e conflitos próprios de processos dessa natureza. Já quanto às Diretrizes relativas à terra, as iniciativas visando sua gradual internalização se encontram sob a coordenação do MDA. Com características análogas às anteriores, a regulamentação do Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura (TIRFAA) ainda aguarda decisão governamental.

É parte do contexto global a crescente atenção recebida pela SAN em vários blocos de países, dos quais o presente projeto se interessará pela Estratégia de SAN da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) no âmbito das relações Brasil – África, apesar da pouca efetividade da Estratégia até o momento. A SAN está igualmente presente em múltiplos espaços de integração regional (Mercosul, Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos - CELAC, *Economic Community Of West African States-ECOWAS*, etc.), e em iniciativas como a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF-Mercosul), o projeto Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) África.

A emergência da CELAC, na esteira da derrota da proposta de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), está a demandar um acompanhamento detido em razão da importância com que a SAN figura em seu programa regional. Nesse aspecto, a CELAC aparece como mais promissora que o próprio Mercosul, possivelmente, pelo contrapeso que nela é possível estabelecer frente aos interesses dos grandes agroexportadores dos dois principais países do bloco (Argentina e Brasil).

Os importantes processos de transição em curso na América Latina e, sobretudo, as antigas e importantes relações de cooperação e integração mantidas pelo Brasil com os países do continente têm sido parcialmente obscurecidas no debate público e, mesmo, na produção acadêmica, devido à notoriedade adquirida pelos processos em curso em África no campo da SSAN e do DHA, assim como em muitos outros. Embora compreensível em razão do bom número de inquietações geradas pela atual investida no continente africano por parte de muitos e influentes países, o Brasil entre eles, um contraste com o histórico e a realidade atual dos laços de cooperação na América Latina revelaria a fragilidade que ainda caracteriza a concepção de cooperação para o desenvolvimento com a África e os limites no tipo de interlocução ainda presente¹². Sem que isto implique desconhecer as dificuldades e conflitos presentes nas relações do Brasil com os países latino-americanos.

¹²Notam-se em muitos países africanos restrições ao debate aberto e democrático de alternativas e uma ainda frágil organização da sociedade civil, limites importantes para a formulação e implantação de estratégias e políticas intersetoriais e participativas voltadas para a SSAN e o DHA.

O projeto CERESAN/OXFAM pretende contribuir nessa direção com a elaboração de um documento específico abordando as atividades de intercâmbio e iniciativas de apoio à participação social na América Latina e Caribe no campo da SSAN e do DHA, no qual serão tratadas a REAF, a Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome, projetos bilaterais considerados estruturantes e ajuda humanitária. O caso da REAF, a ser tratado no referido documento, consiste numa atividade de cooperação internacional oriunda de um projeto de integração regional (Mercosul) que se destaca por demonstrar as possibilidades de avançar em termos de participação social no âmbito da cooperação. De fato, trata-se de um exemplo de como a participação social pode contribuir para aprofundar o processo de integração regional numa dinâmica com forte engajamento das organizações de agricultores e a perspectiva de incidir sobre as políticas públicas dos países integrantes do bloco regional, processo bem distinto da lógica privada das corporações e da agricultura patronal de grande escala que, desde os primórdios do bloco, predominou no setor agroalimentar (FIDA, 2013; MALUF; SCHIMITT; PRADO, 2014).

Retomando a questão da agenda internacional, há que ampliar o foco para incorporar as demandas oriundas das organizações da sociedade civil, sendo a principal delas a mobilização em torno da referência da soberania alimentar por sua abrangência e incidência nos debates, com destaque para a liderança da rede Via Campesina. A consagração dessa referência tem sido tão mais forte quanto mais se evidenciam as facetas críticas de um sistema alimentar globalizado cujos rumos são ditados pelas estratégias de grandes corporações e pelas políticas dos Estados e blocos de países mais poderosos do mundo, com a correspondente perda de capacidade de implementação de políticas soberanas pela grande maioria de países. Um dos pontos altos recentes dessa mobilização foi a realização do *Nyeléni 2007 – Fórum Global pela Soberania Alimentar* (Sélingué, Mali). Ao mesmo tempo, há o reconhecimento da necessidade de avançar no desenvolvimento conceitual da noção, carência sentida pelos movimentos quando tratam de debater políticas públicas e que mobiliza também a academia¹³. Integra esse movimento a constituição, em 2013, da Aliança pela Soberania Alimentar dos Povos da América Latina e Caribe.

Registre-se, também, a presença crescente da agroecologia como referência no debate internacional sobre modelos e paradigmas, em especial, no que diz respeito à agricultura e às relações com a sociobiodiversidade. Importante impulso recente foi dado em documento ressaltando os potenciais da agroecologia, preparado pelo Relator Especial das Nações Unidas para o DHA (SCHUTTER, 2012). Embora não se confundam, há uma alimentação recíproca entre ambas referências, a soberania alimentar e a agroecologia, tanto em termos conceituais como dos atores sociais que as sustentam.

Movendo-se num campo com concepções bastante distintas temos a proliferação de iniciativas verificada nos últimos anos com formatos variados (*United Nations High Level Task Force Against Hunger, Scalling Up Nutrition, Global Alliance Against Hunger, Nova Parceria para o Desenvolvimento da África-NEPAD*), ou na forma de projetos conduzidos em várias partes do mundo por organizações privadas (Fundação Bill & Melinda Gates), cujas relações com a institucionalidade existente são múltiplas, atuando ora nos interstícios, ora em substituição, ora em parceria com governos e organismos internacionais. Aqui talvez resida um dos principais desafios atuais da agenda internacional que é o de compreender o

¹³ Vejam-se os interessantes trabalhos apresentados na *International Conference on 'Food Sovereignty: a critical dialogue'*, Yale University (USA), Setembro-2013.

significado e alcance de tais iniciativas em termos da confluência entre o público e o privado, do fortalecimento ou fragilização de institucionalidades e dos seus próprios objetivos e métodos de atuação.

Como já antecipado, um bom número dessas iniciativas tem a nutrição como sua principal referência. De fato, crescente atenção vem sendo dada à questão nutricional na agenda internacional, seja para dar conta do segundo elemento da formulação usada por agências internacionais como sendo “segurança alimentar e nutrição”¹⁴, seja pelo foco na redução da desnutrição por métodos que não têm conexão relevante com o enfoque intersectorial da SAN. Recine e Beghin (2014) apresentam um amplo apanhado delas, chamando a atenção para os seguintes aspectos críticos: ausência de representação legítima dos grupos vulneráveis; despolitização do debate sobre fome e desnutrição; enfraquecimento do papel do Estado; banalização de conceitos; insuficiente debate sobre doenças crônicas não-transmissíveis; implementação de estratégias orientadas pelo mercado; desiguais relações de poder nas estruturas de decisão. Não está desvinculada do anterior a emergência ou retomada de enfoques que buscam remeter as questões nutricionais na direção da produção agrícola, como são os casos da antiga e renovada visão da biofortificação dos alimentos e da recente proposta de uma agricultura sensível à nutrição (*nutrition-sensitive agriculture*).

Como se sabe, a agenda internacional da nutrição terá um momento especialmente importante com a realização, pela FAO, da II Conferência Internacional de Nutrição (ICN2), em Novembro de 2014. Organizações e redes sociais internacionais e nacionais têm buscado participar no processo de construção da ICN2, e em recente consulta promovida pela FAO manifestaram especial preocupação pelo estatuto conferido ao setor privado, vale dizer, às grandes corporações no processo da conferência que, como se sabe, reflete o peso particularmente grande que elas têm na saúde e nutrição.

Cooperação brasileira em SAN: o papel do Fome Zero

Não se pretende, aqui, mapear e avaliarem detalhe a atuação brasileira nos espaços existentes e por meio de variados projetos de cooperação, mas sim abordar a cooperação Sul-Sul brasileira em SAN em diálogo com o quadro internacional que vimos descrevendo. Para os nossos objetivos, importa compreender em que medida a cooperação brasileira dialoga com as redes, articulações e as diferentes perspectivas sobre a SAN no plano internacional e nas estratégias regionais, especialmente, em África e na América Latina onde se concentram a maioria das ações da cooperação brasileira. Tanto neste como em outros campos, carecemos de um marco analítico adequado para compreender como são geradas as demandas e as ofertas de cooperação, esperando que possam contribuir para tanto a abordagem de alguns dos fatores explicativos e elementos presentes nas iniciativas e projetos de cooperação mencionadas adiante.

Encontra-se em Beghin (2014a) uma análise dos rumos da cooperação Sul-Sul brasileira em geral e, em especial, sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de SAN, baseada em amplo levantamento dos projetos de cooperação

¹⁴ Não se trata de detalhe semântico ou lingüístico a diferença entre o uso consagrado no Brasil de “segurança alimentar e nutricional” (*food and nutrition security*) e a formulação internacional “segurança alimentar e nutrição” (*food security and nutrition*), a última sugerindo ser a nutrição um segundo aspecto a ser considerado numa questão onde a prioridade sempre foi (e continua sendo) dada à produção agrícola.

técnica e humanitária e outras iniciativas. Apesar das dificuldades para quantificar a evolução da cooperação sul-sul em SAN nos últimos anos em número de projetos e volume de investimentos, devido aos limites das informações disponíveis e à amplitude do enfoque intersetorial, pode-se afirmar que há uma importante onda crescente entre 2003 e 2010, período que corresponde ao governo Lula, para o quê teve forte influência a projeção internacional da Estratégia Fome Zero. Como lembra a autora, essa constatação não desconhece que a importância simbólica da SAN na cooperação é bastante superior ao peso relativo dos valores aplicados nesta área, sem que esse fato lhe retire a importância. A trajetória crescente refletiu também a atuação internacional da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), que passou nos últimos anos por uma forte transição da condição de receptora para doadora de cooperação, conforme mencionado mais adiante.

A partir de 2003, as diretrizes do Fome Zero passaram a ser tema recorrente nos discursos presidenciais e da diplomacia brasileira em diversos foros internacionais, compondo a pauta de agendas bilaterais e multilaterais e influenciando os acordos de cooperação do Brasil como os países em desenvolvimento (CUNHA, 2010). Dois aspectos devem ser ressaltados a respeito, um deles sendo a intenção de politizar o tema da fome explicitada nas falas presidenciais, fator que ajuda a explicar o amplo acolhimento internacional do posicionamento brasileiro. Um segundo aspecto diz respeito à importância que tiveram a combinação de diversos programas e a participação social na experiência brasileira, compreensão de difusão mais complexa num tema onde são comuns as soluções únicas e pretensamente cabais. De todo modo, o reconhecimento do Brasil como referência em políticas públicas de erradicação da fome e enfrentamento da pobreza se expressou em prêmios internacionais recebidos pelo Presidente Lula, em documentos oficiais de organismos internacionais como a FAO e o Banco Mundial, e também no âmbito das organizações não governamentais.

A expansão da cooperação brasileira contou, ainda, com a atuação de doadores tradicionais e organismos internacionais promovendo o engajamento internacional do Brasil e mediando demandas ao país (LEITE; SUYAMA; WAISBICH, 2013). De fato, no caso da SAN, além do protagonismo do Presidente Lula, ressalta-se o papel desempenhado pela FAO na internacionalização da estratégia Fome Zero, inicialmente, no contexto da América Latina e, posteriormente, no continente africano (CUNHA, 2010). O lugar ocupado pela questão da fome e da SAN na agenda internacional do Governo Lula explica o empenho para ter um brasileiro envolvido com o Programa Fome Zero dirigindo o Escritório Regional da FAO para a América Latina e o Caribe e, a partir de 2012, a Direção Geral dessa organização promovendo significativas mudanças no papel desempenhado pela FAO e na concepção dos projetos que conduz no campo da SAN¹⁵.

A FAO se soma um variado elenco de organismos internacionais e órgãos de cooperação atuando também como facilitadores ou articuladores de iniciativas de cooperação do *Fome Zero* com países em desenvolvimento, com destaque para: Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PMA); Departamento para Cooperação Internacional do Reino Unido (DFID, sigla em inglês); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Organização dos Estados Americanos (OEA); Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Banco Mundial; Organização das Nações Unidas

¹⁵ Referimo-nos a José Graziano da Silva, coordenador da elaboração da proposta do Programa Fome Zero e Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar no início do governo Lula.

para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID).

Em 2005 é lançada pelos presidentes do Brasil e da Guatemala a *Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome*, uma campanha que contou com o apoio do Escritório Regional da FAO para o continente, tendo por objetivo a erradicação da fome e o intercâmbio de políticas públicas voltadas para a SAN. A campanha foi endossada por 29 países da região, e segue até hoje como importante rede de articulação entre os países. Países como a Bolívia, Nicarágua, Colômbia, República Dominicana e México, lançaram estratégias nacionais espelhadas no *Fome Zero*, em muitos casos apoiados na cooperação técnica bilateral. Muitas outras cooperações por parte dos ministérios cujas políticas compunham o *Fome Zero* se desdobraram a partir desta articulação (CUNHA, 2010).

Mais recentemente, em 2011, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, deu início a uma cooperação multilateral com o Escritório Regional da FAO intitulada *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*, com objetivos que vão de encontro aos da iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome. A difusão internacional da referência "Fome Zero" recebeu reforço recente durante a Rio + 20, em 2012, quando o secretário geral da Organização das Nações Unidas (ONU), Ban Ki-moon, lançou o *Hunger Zero Challenge*, convocando líderes de governos, o setor privado e organizações não governamentais a apoiarem iniciativas para acabar com a fome no mundo.

A atenção internacional ao Fome Zero e às políticas brasileiras de SAN esteve também voltada para a experiência de participação social neste campo, na qual sobressai o CONSEA. Entre as iniciativas com direta participação das organizações da sociedade civil brasileira identificadas no âmbito deste projeto, mencionam-se:

- a intensa agenda de recebimento de delegações estrangeiras pelo CONSEA, incluindo a realização de atividades específicas com convidados internacionais durante as Conferências Nacionais, assim a participação de conselheiros(as) nacionais em eventos no exterior;
- a atuação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) nas articulações referentes à CPLP, principalmente, com vistas à instalação e funcionamento do Conselho de SAN de âmbito regional (CONSAN-CPLP);
- a articulação entre movimentos e organizações da sociedade civil brasileira, japonesa e moçambicana para o controle social do ProSAVANA;
- o envolvimento das entidades de produtores e organizações de apoio no fortalecimento da agenda da agricultura familiar no Mercosul Ampliado por meio de efetiva participação na REAF;
- as várias iniciativas protagonizadas pela Via Campesina, notadamente em torno da referência da soberania alimentar, envolvendo organizações sediadas no Brasil.

Outras iniciativas são apontadas como estratégicas na difusão global do conhecimento adquirido a partir da projeção do *Fome Zero*, como são os casos da criação de dois centros de excelência e de um fundo global que têm dado legitimidade às políticas públicas brasileiras enquanto experiências de referência para os países do Sul (Fraundorfer, 2013). O Centro Internacional de Políticas para Crescimento Inclusivo (IPC), lançado em 2002, é resultado de uma parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

e o PNUD cujo reconhecimento internacional advém de sua especialização em temas como pobreza, desigualdade, proteção social e transferência de renda, notadamente, os estudos que realizou sobre programas como o Programa Bolsa Família (PBF) e o PAA. Tem como parceiros estratégicos o MDS e o DFID britânico.

O Centro de Excelência contra a Fome, inaugurado em 2011, é uma parceria entre o PMA e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/ Ministério da Educação (FNDE/MEC) que visa compartilhar saberes, conhecimento e experiências exitosas na área de alimentação escolar, nutrição e segurança alimentar e nutricional. O Fundo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul, sigla em inglês) foi lançado pelo Presidente Lula, em 2003, como um fundo global para o combate à fome e pobreza capaz de fortalecer a Cooperação Sul-Sul nas áreas de desenvolvimento. Cada um dos três países destina, anualmente, um milhão de dólares ao Fundo que, até o momento, já apoiou projetos em doze países em áreas de atuação bastante diversas e não necessariamente relacionadas à garantia da SAN.

Uma menção especial tem que ser feita à esfera do parlamento para ter em conta a atribuição constitucional do Congresso Nacional em se tratando de relações internacionais. Além disso, no caso da SAN em particular, esse papel vai muito além como o demonstram as iniciativas que vêm se dando no âmbito do parlamento brasileiro a serem incluídas dentre as mencionadas, inclusive por seus desdobramentos nos parlamentos de diversos países da América Latina. A criação da Frente Parlamentar de SAN no Congresso Nacional, em 2007, como um coletivo supra-partidário reunindo deputados federais e senadores, teve papel decisivo na aprovação de medidas legislativas – como a hoje celebrada reformulação da lei que rege a alimentação escolar no Brasil – bem como no monitoramento de iniciativas danosas à SAN e ao DHA. Ela foi seguida da criação de várias frentes parlamentares estaduais de SAN pelo país. Contudo, ressalte-se o protagonismo brasileiro no lançamento da Frente Parlamentar Latino Americana contra a Fome em São Paulo, em março de 2010, contando com forte apoio do Escritório Regional da FAO para a América Latina e Caribe e envolvendo a participação do Parlamento Latino Americano (Parlatino).

No Brasil, o Programa Fome Zero rapidamente se converteu na chamada Estratégia Fome Zero congregando programas em diferentes áreas que vieram a constituir a base da atual Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e da construção do Sistema Nacional de SAN (SISAN). Mais adiante veremos que alguns dos principais projetos de cooperação técnica no campo da agricultura e da SAN são transferências ou adaptações de programas que compõem a PNSAN. Já no que se refere à cooperação humanitária, onde costumam se concentrar as ações de cooperação movidas pelo enfrentamento de situações de fome, o órgão executor dessa modalidade, a Coordenação-geral de Ações Internacionais de Combate à Fome/ Ministério das Relações Exteriores (CGFOME/MRE) tem buscado redefinir o enfoque e os instrumentos da ação humanitária, incluindo a perspectiva de articular cooperação humanitária com cooperação técnica.

Vamos abrir um breve parêntese para a necessária qualificação desse ponto sobre a passagem dos programas domésticos à condição de objeto de cooperação técnica remetendo à abordagem da 'transferência de políticas' (*policy transfer*) em cuja literatura se pode buscar suporte para analisar várias questões envolvidas, especialmente, na cooperação técnica. No entanto, boa parte da literatura existente se utiliza, principalmente, dos casos dos países ocidentais desenvolvidos, quando há peculiaridades na transferência de políticas em se tratando de cooperação Sul-Sul devidas às similaridades entre os países envolvidos (CASTRO, 2014). Além disso, os elementos do processo de transferência de políticas

ressaltados por Castro (Idem) permitem concluir que ele é tudo menos uma simples e mecânica transposição de programas entre países. Desde logo, temos a escolha das idéias e práticas locais que serão transformadas num modelo padrão a ser difundido, procedimento que pode implicar a reinterpretação ou adaptação das mesmas a padrões internacionais. É usual a perspectiva de obter a certificação de tais idéias e práticas por reconhecimento de autoridades internacionais. A transferência implica também descontextualizar as idéias, práticas e instituições, submetidas em seguida a dinâmicas não menos complexas quando de sua formatação como política pública no país de destino. Em todo esse processo, importa verificar os atores que desempenham o papel de empreendedores ou agentes de transferência.

Além das iniciativas governamentais acima mencionadas, há vários outros espaços, redes, articulações e campanhas internacionais dos quais os atores governamentais e não governamentais brasileiros ou sediados no Brasil fazem parte, em que são promovidas internacionalmente as políticas e programas de segurança alimentar e nutricional e que acabam por influenciar a agenda brasileira de cooperação sul-sul em SAN. Algumas delas são as campanhas CRESÇA (Oxfam) e *HungerFREE* (ActionAid), o Observatório do Direito à Alimentação e à Nutrição (*Food First Information and Action Network - FIAN*), a Rede Regional da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional na CPLP (REDSAN-CPLP), e a Articulação dos Movimentos Sociais pela Aliança Bolivariana das Américas (ALBA).

Finalizamos essa seção com duas questões merecedoras de reflexão para fins de construção de uma agenda de intervenção internacional no campo da SSAN e do DHA. A primeira delas retoma o tema das motivações, sem dúvida diferenciadas, que têm levado às iniciativas de cooperação Sul-Sul brasileira em SSAN e DHA, com vistas a extrair algumas para o contexto atual. Quase todas as análises concordam quanto ao papel protagonista do então Presidente Lula na difusão internacional do Fome Zero, acrescentando-se a essa avaliação um conteúdo que reputamos importante que foi a intenção de politizar a questão da fome retirando-a dos estreitos limites das opções técnicas ou soluções ótimas. Ademais, seria interessante ir além das motivações de cunho estritamente pessoal, para explorar até que ponto esse protagonismo refletia o comprometimento do ex-presidente e de seu partido (Partido dos Trabalhadores - PT) com a construção de um mundo menos desigual e em que medida ele se articulava com plataformas análogas anteriores e posteriores ao período de governo. Ainda nesse ponto, cabe registrar o protagonismo próprio do CONSEA que se tornou ator relevante ao valorizar e conferir maior visibilidade à agenda internacional brasileira por meio da promoção permanente de debates a respeito, assim como pelas iniciativas diretas de cooperação internacional por parte da sociedade civil representada no Conselho (CONSEA, 2012).

Cabral e Shankland (2013) levantam a hipótese de que há, no contexto brasileiro da cooperação, uma combinação entre motivações altruístas e de auto-interesse que refletem perspectivas em competição. A narrativa de solidariedade se enquadra no discurso político dos intelectuais de política externa ligados ao PT, o que teria motivado inclusive a determinação do presidente Lula rumo à África. Esta perspectiva incorpora também outros objetivos menos virtuosos como a disputa de espaços de poder na política global, mais especificamente nas instituições internacionais de governança global, como o que parece ter ocorrido no contexto das eleições pela presidência da FAO.

Nota-se um impulso pragmático derivado das necessidades de uma economia em fase de crescimento, em busca de matéria prima e novos mercados para suas corporações¹⁶. Esta mudança é percebida na passagem para o Governo Dilma que trouxe consigo um menor protagonismo e, mesmo, engajamento da Presidência com a agenda do desenvolvimento internacional e, em particular, na cooperação com países menores em África. A relevância desta mudança é ainda maior em temas com o simbolismo que têm a fome e a SAN. Nota-se, ao mesmo tempo, o estímulo à integração do investimento privado, de fato, presente também na estratégia do Governo Lula, o anúncio do perdão da dívida desses países com o Brasil ser interpretado pela motivação de interesses comerciais, uma retórica que acentua o crescimento do comércio e o privilegiamento da cooperação técnica como parte da estratégia de posicionamento global. Cabe refletir se o menor protagonismo na cooperação em SAN não é, de algum modo, coerente com o lugar ocupado por esse tema na agenda do seu governo. Seja como for, novas prioridades na cooperação Sul-Sul brasileira devem entrar em cena em lugar da simbologia forte e quase única do Fome Zero. Na verdade, não se trata apenas de rever prioridades, enfoques e instrumentos, mas também de estabilizar a cooperação internacional em face das oscilações recentes na alocação de recursos.

Estes aspectos remetem, diretamente, à segunda questão sobre o legado desta simbologia e das ações feitas em seu nome. De fato, está colocada a necessidade de os atores governamentais e não governamentais envolvidos com a cooperação brasileira efetuarem um balanço do que até agora foi feito e chegarem a um referencial comum dos legados e repercussões futuras do Fome Zero e da SAN sobre a cooperação Sul-Sul implementada pelo Brasil. Começando por enfrentar o que se mencionou sobre a complexidade de difundir o conjunto de elementos que compuseram o Fome Zero e estão presentes no enfoque intersetorial e participativo da atual PNSAN. Isto é, a pergunta é sobre a possibilidade de transferir o 'pacote' do Fome Zero e da estratégia de SAN. Sabe-se que processos são dificilmente 'exportáveis'. A própria idéia de transferência de política, como vimos, envolve um processo complexo de escolhas, interpretações e adaptações e, sobretudo, com muitas mediações. Esta é uma apreciação ainda por ser feita.

Um aspecto especialmente relevante diz respeito aos dispositivos de democracia participativa cuja inclusão nos projetos de cooperação depende não apenas de uma decisão a respeito da parte da cooperação brasileira, mas também de sua aceitação pelos países demandantes da cooperação. Os princípios da "orientação pela demanda" e de "não-interferência" que regem a cooperação brasileira costumam ser apresentados como justificativa dos limites colocados às posturas mais ousadas da parte brasileira. À rigor, pode-se perguntar se a cooperação sob demanda não é uma decorrência ou herança de uma política externa que sempre foi, marcadamente, reativa.

Mesmo assim, e admitindo que tais limites são reais e difíceis de precisar, permanece o fato apontado em diversas avaliações da difusão internacional das experiências com o PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), de que há lacunas na relação com a sociedade civil dos respectivos países, quando se sabe ser este um componente diferencial da experiência brasileira com os programas que reúnem compras institucionais de produtos alimentares e acesso à alimentação. As iniciativas de intercâmbio entre as organizações da

¹⁶ Segundo Renzio et al (2010), o entusiasmo e a abordagem pessoal foram substituídos por uma política mais pragmática e, por vezes, contraditória.

sociedade civil dos países envolvidos na cooperação podem e, efetivamente, têm sido um mecanismo importante para superar tal lacuna.

Por último, um breve, porém, indispensável registro ao momento atual de eleições presidenciais que contrapõe duas candidaturas que têm na política externa um dos seus dois principais contrastes, o outro sendo a política macroeconômica. Claro que os resultados das urnas redundarão em ajustes ou mesmo inflexões nos rumos da cooperação Sul-Sul brasileira em suas mais diversas áreas.

Relações Brasil-África

A cooperação com países africanos figura com destaque na agenda nacional de cooperação em SAN construída a partir de 2003, porém, com componentes cuja percepção requerem uma perspectiva de mais longo prazo sobre as relações que o Brasil tem mantido com o continente africano, em especial com a África Subsaariana. Neste sentido, e acompanhando a cronologia proposta por Castro (2014), a política de cooperação promovida pelo Governo Lula corresponde à terceira onda das relações Brasil – África na qual se observa a ampliação de recursos e dos esforços políticos, crescente cooperação técnica, importante participação do setor privado apoiada pelo Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e diversificação para além dos países da CPLP. Reflexo da estratégia Sul-Sul adotada pelo país, isto não implicou no abandono da relação com o Norte, ao mesmo tempo em que fortaleceu a atuação do Brasil nos espaços multilaterais.

O fato é que houve grande ampliação no número de representações diplomáticas brasileiras em países africanos, com significativo incremento do comércio (de US\$ 4,3 para US\$ 26,5 bi entre 2000 e 2012, apesar de bastante concentrado em quatro países: Nigéria, África do Sul, Angola e Egito) e dos investimentos. Segundo Oloruntoba (2014), a maior presença brasileira gerou uma percepção local de corresponder a um padrão diferenciado em relação à presença também crescente da China, além de serem relações que se estendem à reforma das instituições internacionais e às negociações comerciais na OMC.

As conexões entre prioridades e modelos de cooperação internacional, política externa e interesses comerciais são importantes de serem desvendadas e debatidas, porém, vimos que elas não são diretas e, muito menos, unívocas. Ainda mais quando se trata de um país recém chegado à condição de prestador de cooperação Sul-Sul com alguma relevância que, ademais, o faz de forma fragmentada e com baixíssimo grau de coordenação. Muitos estudos das relações internacionais colocam a política externa como o principal motor da cooperação internacional brasileira. Embora importante, este fator não dá conta da complexidade de interesses em jogo, nacionais e internacionais, que não passam apenas pela política externa ou pela política comercial. As variadas concepções e práticas de cooperação decorrentes, respondem a estratégias paralelas e por vezes até conflitantes, o que vem ocorrendo na agenda da cooperação em SAN. Nas relações Brasil – África há vários exemplos de iniciativas derivadas de agendas prioritárias presidenciais (difusão da Estratégia Fome Zero no governo Lula), ou fortemente motivadas por interesses do setor privado (participação do agronegócio brasileiro no movimento inicial do ProSAVANA), ou ainda relacionadas com diretrizes de organismos internacionais (difusão da compra institucional local para alimentação escolar pelo Programa Mundial de Alimentos).

No entanto, a relação entre cooperação e interesses próprios é um ponto particularmente relevante na abordagem das relações Brasil – África, nas quais Pinho (2013) identifica um movimento simultâneo de expansão e internacionalização do capitalismo brasileiro com forte apoio do BNDES, ao lado da internacionalização de um “arquetipo de políticas públicas” assentado numa visão de Estado nacional alinhada com o chamado novo-desenvolvimentismo que orientaria o Governo Lula. Entretanto, o autor nota uma contradição com os princípios gerais de enfoque abrangente e ampla participação na cooperação Sul-Sul, pois ela pouco convoca especialistas e outros representantes da sociedade civil, carece de mecanismos de prestação de contas e é muito porosa aos interesses privados. Mesmo assim, entende que o Brasil tem dado contribuições substanciais para os primeiros passos de fortalecimento das instituições democráticas da África Subsaariana e para a inclusão de suas populações em “mercados domésticos de consumo de massas”.

A agricultura se encontra entre as prioridades na agenda da cooperação Brasil-África, sendo o país capaz de oferecer apoios tanto no que se refere à agricultura familiar quanto na agricultura patronal de grande escala com forte viés exportador. Veremos adiante que a cooperação oferecida pela Embrapa na forma de transferência de tecnologia voltada para aumentos na produtividade constituem o principal braço dessa cooperação, enquanto que a capacidade do Brasil contemplar a ambos os modelos de agricultura, por sua vez, dá lugar a controvérsias domésticas e é geradora de tensões nos países receptores de cooperação¹⁷. Castro (2014) observa, corretamente, que as parcerias público-privadas observadas nas políticas agrícolas domésticas se reproduzem na cooperação internacional, por exemplo, quando a Embrapa atua como instrumento auxiliar de transferência de tecnologia que favorece o engajamento do setor privado brasileiro. Contribui para a legitimação desse procedimento o predomínio da retórica da complementaridade entre os modelos de agricultura adotados no Brasil e propostos para a África.

Estas razões explicam a ampla utilização da cooperação brasileira com a África pelos estudos e nos debates que tratam da assim chamada “exportação das contradições internas”, em alguns carecendo da devida consideração da influência das disputas internacionais no campo da SAN como um fator também determinante das estratégias de cooperação. Leite *et al* (2014) reconhecem a influência devida à participação em redes internacionais dos atores nacionais de cooperação. Caberia compreender, também, em que medida a perspectiva de apoio combinado a ambos os modelos em estratégias de cooperação híbridas, como vem se conformando no caso do Programa de Cooperação Trilateral para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique (ProSAVANA), encontram relação com tendências da agenda internacional. Ou ainda como a recente valorização da agricultura familiar, por parte da FAO, para a segurança alimentar da África, ocorre ao mesmo tempo em que incentiva o investimento privado e a transferência tecnológica.

No âmbito deste debate, parece que também não são suficientemente consideradas as contradições que estão colocadas a partir dos países receptores. No caso específico da África, muitas das críticas parecem ignorar o fato de que as prioridades dos governos africanos para agricultura estão pactuadas através de instrumentos da União Africana, como o Programa

¹⁷ O amplo leque de possibilidades no campo das tecnologias agrícolas e o ativo empenho na direção de sua difusão da parte de entidades privadas e instituições públicas brasileiras pode ser encontrado em Antoniazzi *et. al* (2013).

Integrado para o Desenvolvimento da Agricultura em África (CAADP, sigla em inglês), que valoriza estratégias chamadas por alguns de uma *nova revolução verde*, portanto, bastante próxima das estratégias de cooperação brasileira voltadas à transferência de tecnologias agrícolas. Há ainda um déficit de estudos e análises que busquem compreender como se conformam os projetos de cooperação no encontro com as contrapartes, tendo de um lado os planos e prioridades dos países receptores de cooperação e, por outro, com as demandas e denúncias da sociedade civil local. Isto seria importante não apenas para melhor problematizar a “exportação” das contradições internas, como também para analisar os princípios que supõe-se reger 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.

Assim, embora presente, há tempos, nas dinâmicas de integração e nos projetos de cooperação do Brasil com países latino-americanos, é nas relações com a África que a dualidade brasileira de modelos agrícolas expressa nos projetos de cooperação tem suscitado intenso debate e dado margem a diferentes interpretações. Para Pierri (2013), em lugar disto representar ausência de uma política coerente de cooperação, revela que o país trabalha com dois paradigmas de desenvolvimento agrícola com requisitos próprios em termos de sustentabilidade, políticas e agentes. O dualismo presente na dinâmica agrária doméstica formata também a cooperação internacional, reforçada por demandas de países africanos desejosos de seguir na mesma direção, como parece ocorrer também na América Latina. A retórica em favor da agricultura familiar utilizada pelo país nos vários espaços multilaterais é acompanhada da oferta de uma vasta capacidade tecnológica e de pesquisa para a agricultura de grande escala. A propósito, abre-se um tema para reflexão futura sobre a analogia entre os dilemas que vêm sendo identificados em outros países com os quais o país coopera e aqueles presentes também, como são os casos da consagração e correspondente institucionalização de modelos agrícolas duais, ao lado da adoção de estratégias de desenvolvimento iníquas como as que vigoraram na América Latina e, em menor medida, dos desafios que ainda se colocam para a participação social no país.

Retomemos o foco principal deste documento que é o lugar ocupado pela experiência brasileira no enfrentamento da fome e da pobreza na cooperação Sul-Sul brasileira, no caso, nas ações dirigidas ao continente africano. Lançado em 2008, o Programa África-Brasil de Cooperação em Desenvolvimento Social, com a participação do IPC, do MDS e do DFID, tinha o objetivo inicial de familiarizar seis países africanos (Gana, Guiné-Bissau, Moçambique, Nigéria, África do Sul e Zâmbia) com o Programa Bolsa Família e os sistemas nacionais de proteção social.

No contexto dessa cooperação, outro evento de destaque foi o encontro realizado em Brasília, em 2010, denominado *Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural*, do qual participaram representantes de 45 países africanos, entre os quais 39 Ministros de Estado, bem como organismos multilaterais regionais e entidades da sociedade civil do Brasil e dos países africanos. Vários ministérios do governo brasileiro foram envolvidos na organização deste grande evento que tinha como objetivo mostrar as políticas públicas em desenvolvimento e promover o Brasil como referência em agricultura tropical para a África. O discurso presidencial durante o evento corrobora o que se disse tanto sobre a recorrente retórica das similaridades, quanto da oferta do dualismo como modelo. Por um lado, enfatizou o potencial de transferência tecnológica em agricultura tropical por parte da Embrapa, colocando a experiência do cerrado brasileiro que se voltou

para a monocultura de grande escala como referência para a savana africana. Ao mesmo tempo, ressaltou as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, em especial o PAA e o Mais Alimentos.¹⁸

Deste encontro resultou um documento no qual o governo brasileiro se comprometeu a ampliar a cooperação com os países africanos, desde logo com a criação do Centro de Estudos Estratégicos e de Capacitação em Agricultura Tropical da Embrapa (CECAT), inaugurado durante o evento, além da implementação de Projetos-Piloto do PAA em 10 países daquele continente. Os países africanos presentes, por sua vez, se comprometeram a incentivar, juntamente com o Brasil, uma ação coordenada para a realização da reforma do CSA, e a cooperação trilateral visando desenvolver e intensificar a cooperação inter-africana, aqui também se revelando a relação entre os interesses da política externa e a cooperação Sul-Sul.

Objetivamente, foram poucos os desdobramentos de cooperação técnica que se deram a partir do encontro em Brasília, para além daqueles que já estavam em curso. Dentre as novidades, cabe destacar a concretização de cinco dos dez projetos-piloto de PAA prometidos, dando origem ao PAA África – *Purchase from Africans for Africa*, que sendo implementado em cinco países (Etiópia, Malawi, Moçambique, Níger e Senegal), em parceria com o PMA, a FAO e o DFID. Porém, é possível que outros interesses indiretos, tais como o apoio da grande maioria dos países africanos à candidatura brasileira para a presidência da FAO, tenham sofrido influência da realização deste encontro.

A mais recente reunião de avaliação do PAA-África realizada em Adis-Abeba (Etiópia), em Junho de 2014, contou com a participação de representantes da sociedade civil brasileira. Segundo relato de Beghin (2014b), presente na reunião como representante do CONSEA no Conselho Consultivo do programa, embora o PAA-África corresponda em termos gerais à perspectiva apoiada pelo CONSEA, três pontos centrais demandam atenção e alterações substantivas: (a) práticas agrícolas promovidas pela assistência técnica da FAO indutoras do uso de agroquímicos e pouco propícias à diversificação produtiva; b) distribuição de formulados (fortificados, biofortificados e pré-preparados) na alimentação escolar promovida pelo PMA em detrimento da compra local de produtos in natura e semi-processados; (c) desafio de promover a participação social, principalmente no plano local, em contextos com sociedade civil enfraquecida.

Quanto ao último ponto, relata-se haver comitês ou fóruns envolvendo agricultores e suas organizações e, em alguns casos, as comunidades em torno das escolas, sugerindo-se envolver movimentos locais e nacionais de jovens rurais e de mulheres e redes regionais de agricultores (Rede de Camponeses e Produtores Agrícolas da África Ocidental - ROPPA, Aliança pela Soberania Alimentar na África - AFSA, Marcha Mundial de Mulheres, La Via Campesina África).

Tratando, especificamente, da CPLP, Garcia e Kato (2014) argumentam que o avanço recente do Brasil sobre a África lusófona se baseia no tripé “investimento – cooperação – financiamento”, cujas pernas apresentam características e dinâmicas distintas, todavia articuladas por um mesmo projeto político e econômico. Em linha com o que se mencionou antes, as autoras retomam o antigo histórico de investimentos por grandes empresas privadas brasileiras nestes países na construção civil, energia, infra-estrutura (Odebrecht,

¹⁸ Esse programa tem sido apontado como um caso em que o Brasil incorporou prática condenada de empréstimo condicionado (Wilkinson, 2013).

Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Vale), porém, notando o envolvimento dessas corporações também nos investimentos mais recentes no setor agroindustrial. Dois exemplos sobressaem pelo porte e repercussões, a saber, a atuação da Odebrecht, em Angola, em parceria com a Sociedade de Desenvolvimento do Polo Agroindustrial de Capanda (Sodepac) e por meio da Companhia de Bioenergia de Angola (Biocom), assim como a bastante debatida atuação da Companhia Vale no chamado Corredor de Nacala, em Moçambique, onde está sendo implementado o Projeto ProSAVANA. Segundo as autoras (Idem), os Estados africanos cumprem papel central, embora com diferenças entre eles, na orientação desses investimentos e mediação dos conflitos que geram, enquanto que o Brasil reproduziria, a seu modo, práticas imperialistas por parte de um país em condição subordinada na ordem internacional, desfrutando de condição diferenciada no diálogo com países africanos lusófonos.

A propósito, parece-nos oportuno observar a mudança da retórica utilizada por setores exportadores nos primórdios do Governo Lula quando desdenhavam da prioridade conferida pela política externa à África e à Cooperação Sul-Sul de modo geral, por verem nela um reduzido resultado comercial. Vivia-se um momento de aparente tensão entre a nova orientação de política externa e a anterior visão subjugada a uma visão de política comercial com foco exclusivo no “acesso a mercados”. No contexto em que o continente africano adquire relevância na geopolítica global e oferece atrativas oportunidades como fronteira de expansão dos investimentos privados, nota-se o delineamento no Brasil de novas estratégias empresariais dirigidas àquele continente, claro, beneficiando-se do que já se verificava no passado recente. Vários dos traços gerais dessas estratégias se encontram em pronunciamentos recolhidos de recente evento reunindo, em São Paulo, empresas, organizações empresariais e promotoras de comércio e investimento¹⁹. Tais estratégias englobam desde a expansão do comércio para além das *commodities* com baixo valor agregado, até investimentos diretos de grande porte²⁰.

A perspectiva anunciada pelos investidores, segundo os quais compartilhada também por governos africanos, é a de políticas públicas e investimentos privados que promovam o crescimento sustentado e inclusivo, reduzam a dependência de *commodities* e integrem a economia destes países em cadeias de valor. Para o Governo Brasileiro, dirigem a demanda de mais política comercial para melhores negócios. Como que ratificando o que se disse sobre a inflexão na geopolítica dos negócios, admitem ser arriscado investir em África, porém, consideram ainda mais arriscado não estar num continente “com um bônus demográfico por vir, ampla fronteira de expansão agricultura, urbanização e massificação do consumo por avançarem, e infra-estrutura por construir”.

¹⁹ Seminário África Negócios, promovido pela Confederação Nacional da Indústria, S. Paulo, agosto de 2014. (<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/iniciativas/eventos/2014/seminario-africa-negocios.html>)

²⁰ Ao lado dos citados projetos agroindustriais da Odebrecht e da Vale em dois países da CPLP, chama a atenção a constituição da *Brazilian Agroindustrial Company*, empreendimento iniciado em 2010 no Sudão que tem a perspectiva de chegar a 80.000 hectares cultivados com algodão e soja nos próximos 05 anos.

2. Atores e diretrizes dos projetos de cooperação

A atenção para com as formas de atuação internacional em SAN por parte do Brasil está inscrita na agenda de debates nacional desde os primórdios da construção do Sistema e da Política Nacional de SAN. A LOSAN (2006) estabelece em seu Art. 6º que “O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional”. Além das várias manifestações do CONSEA sobre o tema, o decreto que instituiu a PNSAN, em 2010, incluiu entre suas diretrizes o “apoio a iniciativas de promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada e saudável em âmbito internacional”. Como consequência, o I Plano Nacional de SAN (2012-2015) define metas e iniciativas prioritárias que devem materializar o que estabelece sua Diretriz 7: “Apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais”.

Como vimos, vários programas nacionais de SAN que compõem a PNSAN, como o PAA, o PNAE, o Bolsa Família, o Programa de Cisternas e as políticas voltadas para a agricultura familiar ganharam destaque internacional e foram promovidos internacionalmente sob o rótulo da Estratégia Fome Zero. Vimos também que, por outro lado, há um reconhecimento da capacidade técnica e das políticas nacionais voltadas para a promoção do agronegócio. Nas seções anteriores concluímos que a projeção internacional das políticas brasileiras, combinada com interesses da política externa e comercial, são fatores que explicam o significativo aumento, nos últimos anos, da demanda por cooperação voltada para a SAN. Especial interesse tem sido demonstrado também em relação a experiência de participação e controle social no campo da SAN, com destaque para a atuação do CONSEA, tendo gerado nos últimos anos uma série de experiências de intercâmbio, especialmente entre representantes da sociedade civil.

Assim, a atuação internacional brasileira no campo da SAN não se restringe à cooperação técnica e ajuda humanitária conduzida por órgãos de governo, já que há uma série de atores não governamentais envolvidos em iniciativas próprias de cooperação articulados em redes, dialogando com a sociedade civil dos países que recebem cooperação com o objetivo de intercâmbio para o monitoramento e controle social, inclusive dos projetos de cooperação técnica implementados pelo Brasil, dentre outras formas de atuação. Vai além das possibilidades do projeto a identificação e análise do universo amplo e plural de intercâmbio internacional na esfera da sociedade civil, razão pela qual esse mapeamento não figura como tal na análise a seguir. No entanto, consideramos oportuno apontar para a necessidade de construir um marco analítico próprio sobre as várias dinâmicas que movem esse intercâmbio, os atores envolvidos e respectivos objetivos e sua incidência nas iniciativas de cooperação Sul-Sul patrocinadas pelos governos. Os documentos produzidos pelo projeto CERESAN/OXFAM pretendem fornecer elementos para tal construção.

As partes que seguem abordam os projetos da cooperação Sul-Sul brasileira em SAN desde a ótica oficial, com um destaque especial ao papel da Embrapa no campo do investimento em agricultura.

Lançar um olhar sobre as iniciativas de cooperação Sul-Sul brasileira em SAN não é uma tarefa simples, não apenas pelo baixo grau de transparência, mas também pela dificuldade em delinear um campo que, na construção brasileira do enfoque de SAN é intersetorial, abrangendo as múltiplas dimensões da condição alimentar e nutricional de indivíduos, grupos sociais e países. Além da análise já feita com relação aos princípios gerais que orientam a cooperação, previstos na Constituição Federal, a perspectiva do presente documento é de cotejar as ações de cooperação com a agenda nacional de SAN, levando-nos, naturalmente, a adotar as diretrizes da PNSAN construídas em processo participativo envolvendo a CAISAN e o CONSEA.

As diretrizes da PNSAN não foram aqui tomadas estritamente para não deixar de fora as iniciativas de cooperação voltadas, por exemplo, para a agricultura de larga escala, o que fragilizaria a análise. Vimos que o debate sobre a cooperação em SAN é permeado pelas tensões e contradições presentes na agenda nacional e internacional, entre elas a mencionada dualidade de modelos de agricultura. Portanto, a abordagem a seguir da cooperação em SAN inclui iniciativas que não necessariamente respondem aos princípios e diretrizes da PNSAN, entre as quais se encontram muitas das ações promovidas pela Embrapa.

A rigor, a análise dos projetos deveria considerar não apenas as diretrizes da política nacional, mas também a própria conceituação brasileira da SAN e do DHA fruto de longo processo de construção social (LEÃO;MALUF, 2012). Igualmente importante, teríamos que considerar o conteúdo dos projetos de cooperação, e não apenas o objetivo declarado, para verificar sua consistência com as diretrizes da PNSAN. Ambas as perspectivas exigiriam um grau de detalhamento das informações sobre a cooperação e um esforço analítico que ultrapassam os limites do presente documento, porém, são aqui registrados com vistas a apontar caminhos de continuidade na abordagem proposta da cooperação Sul-Sul brasileira em SAN.

Feitos os esclarecimentos do enfoque adotado e seus limites, o ponto de partida do que se apresenta a seguir é o banco de dados de projetos e ações de cooperação montado pela CAISAN, em setembro de 2013, com o objetivo de subsidiar a plenária do CONSEA que abordaria esse tema, em dezembro daquele ano. A CAISAN solicitou à Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e à CGFOME, ambas ligadas ao MRE, um mapeamento das iniciativas públicas de cooperação Sul-Sul no campo da SAN, tendo como critério as diretrizes da PNSAN. O resultado foi um conjunto de 103 projetos, financiados, coordenados e/ou mediados pela CGFOME ou a ABC, e implementados por diversos órgãos de governo. Destes, 86 são considerados como cooperação técnica e executados, em sua grande maioria, por órgãos da administração direta e indireta federal sob a coordenação da ABC, enquanto que 17 são considerados como de cooperação humanitária sob a coordenação da CGFOME. Do total de projetos mapeados, 37 já haviam sido concluídos, 36 encontravam-se em implementação e 30 em fase de negociação.

Optamos por trabalhar com esta seleção de projetos em razão das informações relevantes que se pode obter a partir da base de dados, ainda que considerada incompleta. Uma ressalva importante diz respeito às ausências das iniciativas de cooperação relacionadas ao Programa Bolsa Família (PBF), dado o papel assumido pelas transferências de renda nas estratégias de enfrentamento da fome e da pobreza, e de grande parte dos

projetos desenvolvidos pela Embrapa, carência parcialmente suprida com a análise específica aqui feita sobre a atuação da empresa.

Assim, este mapeamento revela que a maior parte das ações de cooperação brasileira em SAN são desenvolvidas em países da África (n=88), seguidos por países da América Latina e Caribe (n=12) e, em menor proporção, em países da Ásia (n=3). Há um total de 30 países africanos envolvidos nos projetos de cooperação em SAN com o Brasil²¹, dentre os quais se destacam, em número de projetos, Moçambique, Senegal, Tanzânia, Timor Leste e Zâmbia. Na América Latina e Caribe (ALeC), são 12 os países envolvidos nas ações brasileiras de cooperação internacional em SAN, sendo Bolívia, Colômbia, Honduras e Paraguai os principais parceiros em número de projetos. A região da Ásia está contemplada com apenas 3 projetos, sendo dois destes no Afeganistão e um no Cazaquistão.

Quanto a modalidade, predominam as iniciativas de cooperação técnica, um total de 87, frente à 12 de cooperação humanitária(Quadro 1). Há 5 projetos coordenados pela CGFOME que podem ser considerados tanto como técnicos quanto humanitários, refletindo a orientação deste órgão de combinar ambas as modalidades buscando estimular a disponibilidade de alimentos a partir da produção local, como são os casos dos já mencionados PAA África (*Purchase from Africans for Africa*) e Lèt Agogo que estimula a produção e compras institucionais de leite para doar à população em condição de vulnerabilidade alimentar no Haiti. Ambos os programas contam com a participação de técnicos brasileiros que trabalham diretamente com estas políticas no Brasil.

Quadro 1. Distribuição dos projetos de cooperação internacional em SAN desenvolvidos pelo Brasil quanto a modalidade, 2013

Modalidade	Regiões		
	África	América Latina e Caribe	Ásia
Técnica ¹	80	6	1
Humanitária	9	2	1
Técnica e Humanitária	1	4	

¹ Um dos projetos desenvolvidos nesta modalidade tem como região de atuação a América Latina e Caribe e África.

Em relação aos arranjos institucionais através dos quais se faz a cooperação, os projetos podem ser classificados como bilaterais (Brasil e outro país-recebedor), trilaterais (Brasil, país parceiro do Norte e país-recebedor) e multilaterais (Brasil, organismo multilateral e país-recebedor). A grande maioria dos projetos brasileiros apresenta o arranjo bilateral (72), os multilaterais são (28) e apenas 3 os trilaterais(Figura 1), todos na África, desenvolvidos pela Embrapa, em parcerias com a *United State Agency for International Development* (USAid) e a *Japanese International Cooperation Agency* (JICA). Na América Latina destacam-se os arranjos multilaterais, tendo como principal parceiro a FAO.

²¹Em três projetos não foram identificados os países envolvidos, sendo a cooperação vinculada à região por alguma característica: "Países em desenvolvimento na África" ou "Cooperação Sul-Sul em...".

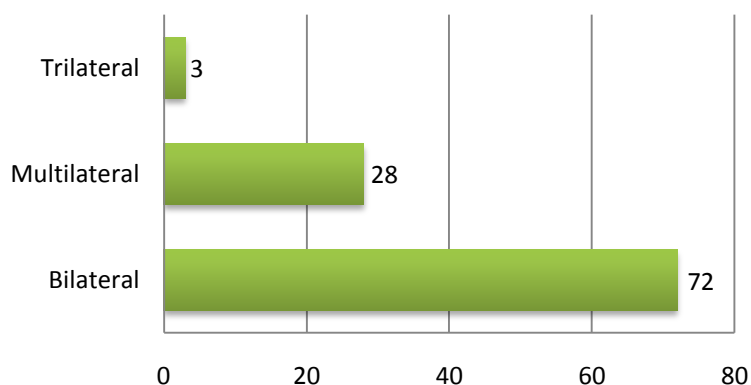


Figura 1. Arranjos de cooperação estabelecidos pelo Brasil no âmbito dos projetos de Cooperação Internacional em SAN, 2013.

Os principais órgãos executores, em número de projetos, são a Embrapa (n=26), as empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) (n=13), o FNDE (n=10), o MDA (n=8), o MDS (n=6), e o Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA (n=6). A Embrapa, o FNDE e o MDS são os únicos órgãos que destinam recursos próprios à cooperação, os demais operam com recursos do MRE. Alguns dos principais projetos de cooperação técnica no campo da agricultura e SAN são transferências e adaptações de programas que compõem a PNSAN, como destacados no Quadro 2, a seguir.

Quadro 2. Principais projetos de cooperação técnica no campo da agricultura e SAN, 2013

INICIATIVA	PARTES	CONTRAPARTES
<i>PAA África – Purchase from Africans for África</i>	MRE/CGFOME, MDS, PMA, FAO, DFID	Etiópia, Malauí, Moçambique, Níger e Senegal
<i>LètAgogo (compras institucionais de leite)</i>	MRE/CGFOME, MDS, FAO, PMA	Haiti
<i>Fortalecimento dos programas de alimentação escolar no marco da iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025</i>	PNAE, PMA, FAO/RLAC	Bolívia, Peru, Paraguai, Equador, Colômbia, Nicarágua, Honduras, El Salvador, Guatemala, Antígua e Barbuda
<i>Fortalecimento de programas de alimentação escolar na África</i>	FNDE, FAO, PMA	Países não especificados
<i>Apoio às estratégias nacionais e sub-regionais de segurança alimentar e nutricional e de superação da pobreza na América Latina e Caribe</i>	MDS, FAO/RLAC	Bolívia, Peru, Paraguai, Equador, Colômbia, Nicarágua, Honduras, El Salvador, Guatemala, Antígua e Barbuda
<i>Mais Alimentos</i>	MDA	Moçambique, Zimbábue, Senegal, Gana, Quênia, Cuba

Já com relação aos órgãos executores e parceiros institucionais, todos os projetos de cooperação coordenados pela CGFOME são executados em parceria com agências do sistema ONU, enquanto que os coordenados pela ABC tendem a ser realizados de forma bilateral, diretamente com os países receptores. As agências do sistema ONU são parceiras em 27 dos projetos, sendo a FAO e o PMA os principais parceiros de cooperação técnica e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, sigla em inglês) e o Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) se destacam entre os parceiros de cooperação humanitária. Dentre os órgãos executores o que atua mais diretamente com agências da ONU é o FNDE, em uma ação internacional bastante articulada com o PMA e em menor grau com a FAO. A distribuição das parcerias institucionais segundo as regiões revela que o PMA, assim como a JICA e USAid, são parceiros do Brasil especialmente no continente africano, enquanto que a FAO concentra esforços na América Latina e Caribe. As ações de ajuda humanitária em parceria com PNUD, ACNUR e UNICEF também estão mais concentradas na África, o que se justifica por ser este o continente onde ocorrem as situações emergenciais mais graves.

Por fim, cabe registrar que a maior parte das iniciativas de cooperação guarda relação com a Diretriz 2 da PNSAN que diz respeito à promoção do abastecimento e a estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos. Isto não implica, porém, que a orientação expressa na diretriz seja seguida nos projetos respectivos, avaliação que demandaria, como antes alertado, considerar mais do que a breve descrição apresentada dos projetos. Um bom número de projetos remete à Diretriz 1 da PNSAN que trata da promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, ainda que o mapeamento não incorpore a cooperação relacionada ao PBF. Contudo, igualmente importante é o registro da completa ausência de projetos voltados para as especificidades de povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, ainda mais quando se trata da cooperação com África e América Latina, onde há enorme potencial de troca no campo da cultura e das tradições nas práticas de produção e alimentares.

Investimentos em agricultura e o papel da Embrapa

Como se sabe, a Embrapa tem um já longo histórico de atuação internacional na recepção e oferta de cooperação técnica, além de estar cada vez mais envolvida em redes de pesquisa de tecnologias voltadas para a agricultura tropical, e em estratégias e articulações globais relacionadas ao campo da segurança alimentar. Empresa de pesquisa agropecuária com grande notoriedade em seu campo de atuação, atualmente, ela está presente em todos os continentes através do que classifica como projetos pontuais ou estruturantes, em especial na América Latina e em África, mantendo um escritório para as Américas sediado no Panamá, e outro para a África sediado em Gana. Conforme consta em sua página institucional na internet, a Embrapa apresenta sua cooperação técnica como um importante instrumento do governo brasileiro para apoiar ações de capacitação e transferência de tecnologia em países em desenvolvimento, com ênfase em "ações que contribuam para diminuir a pobreza e a fome em países da África, América Latina e Caribe, e que levem em

consideração o processo de desenvolvimento social, econômico e ambiental de cada país”, e ainda como parte da política externa do governo brasileiro”.

A cooperação técnica da Embrapa se dá em três frentes: i) projetos estruturantes, de mais longo prazo e recursos superiores a US\$ 1 milhão, executados em parceria com a ABC e outras agências internacionais de cooperação; ii) projetos pontuais, de menor porte e curta duração; iii) Capacitação em cursos de agricultura tropical; iv) Plataformas de Inovação Agropecuária, mais especificamente o projeto *Agricultural Innovation Market Place*.

São três os grandes projetos estruturantes, todos eles voltados para o fortalecimento das bases tecnológicas, institucionais e de recursos humanos considerados como necessários ao desenvolvimento agrícola, incluindo componentes de validação e transferência de tecnologias, fortalecimento de instituições de pesquisa e capacitação de profissionais. O primeiro deles, o Cotton-4, é a cooperação mais antiga junto ao Benin, Burkina Faso, Chade, Mali e Togo, um projeto de transferência tecnológica para o aumento da produtividade do algodão. O projeto tem suas origens em uma antiga disputa entre o Brasil e os Estados Unidos, na OMC. Sem querer aprofundar no tema, ressalte-se ser este um exemplo da relação entre os projetos estruturantes da Embrapa e a política externa, uma vez que o programa é proposto e estruturado no âmbito desta disputa. Segundo Cesarino (2013), do ponto de vista da política internacional, o projeto já nasce como um sucesso, independente de sua eficiência técnica.

O segundo projeto é o ProSAVANA, somado a uma Plataforma de Inovação Agrária, no bojo de uma cooperação trilateral com o governo de Moçambique e a JICA. A iniciativa é um desdobramento da antiga cooperação técnica entre Brasil e Japão iniciada na década de 1970 com o Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados (Prodecer), que também encontra suas raízes em questões relacionadas a disputas do sistema alimentar global, no caso, o mercado internacional da soja, e nas relações diplomáticas entre Brasil e Japão (CLASSEN, 2013). O terceiro e mais recente projeto, iniciado em 2014, é uma parceria com a FAO voltada para o fortalecimento da atuação de instituições públicas de pesquisa agrícola em Angola.

Os projetos pontuais de apoio técnico ou de curta duração contemplam, principalmente, a capacitação em agricultura tropical, remessa de material genético e validação de variedades e metodologias de pesquisas. Os projetos são voltados a culturas alimentares e públicos bastante diversificados, a grande maioria acontece na América Latina e Caribe, mas há também muitos projetos na África e em apenas dois países da Ásia. Este tipo de cooperação técnica já vinha ocorrendo mesmo antes da recente onda de cooperação Sul-Sul brasileira, havendo indícios de uma migração dos investimentos destes projetos de menor porte para os chamados estruturantes, a partir de uma lógica visando maior eficiência (CESARINO, 2013).

A cooperação técnica em capacitação acontece principalmente nas instalações do antes referido CECAT, construídas na sede da Embrapa em Brasília. As ações são normalmente articuladas em conjunto com a ABC, sendo que um dos módulos dos cursos oferecidos para técnicos estrangeiros é ministrado pelo próprio MRE. A Plataforma *Brazil-Africa Agricultural Innovation MKT Place* é uma iniciativa internacional com o objetivo de ligar especialistas e instituições brasileiras, africanas, latino-americanas e caribenhas para desenvolver, conjuntamente, projetos de pesquisa para o desenvolvimento em agricultura. Ela parte de pressupostos tais como: o desenvolvimento da agricultura brasileira, principal referência do projeto, tem sido baseado em pesquisas; a troca de conhecimentos e de

tecnologias é facilitada por semelhanças na cultura, no clima, ecossistemas e nas práticas agrícolas; o papel da agricultura no desenvolvimento é reconhecido na África, assim como na América Latina e o Caribe, por meio de iniciativas como o CAADP e a NEPAD. Integram o comitê de direção do programa a Embrapa, ABC, Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), *Forum for Agricultural Research in Africa* (FARA), Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), Fundação Bill & Melinda Gates, Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), DFID, FAO, BID, FIDA e o Banco Mundial.

Ainda que não seja apresentado como uma plataforma de cooperação técnica internacional, cabe mencionar o Projeto Biofort, iniciado em 2003, através de uma parceria com *HarvestPlus* e *AgroSalud*, consórcios de pesquisa que atuam na América Latina, África e Ásia, financiados pela Fundação Bill & Melinda Gates, Banco Mundial e agências internacionais de desenvolvimento, com o objetivo de diminuir a desnutrição e garantir maior segurança alimentar através do aumento dos teores de ferro, zinco e vitamina A na dieta da população mais carente, através da biofortificação de sementes. A Embrapa é considerada como a mais estratégica parceira do *HarvestPlus* devido a sua participação no *Consortium of International Agricultural Research Centers* (CGIAR), e coordenado por dois dos centros associados, o CIAT e o *International Food Policy Research Institute* (IFPRI).

Apresenta-se, a seguir, no Quadro 3os projetos de cooperação Sul-Sul classificados pela Embrapa como estruturantes. Em relação à recente cooperação com Angola, não há ainda informações disponíveis.

Quadro 3. Projetos de cooperação Sul-Sul desenvolvidos pela Embrapa e classificados como estruturantes, 2014

INICIATIVA	PARTES	CONTRAPARTES	VALOR TOTAL
Melhoria da Capacidade de Pesquisa e de Transferência de Tecnologia no Corredor de Nacala em Moçambique – ProSAVANA PI	ABC, JICA, Embrapa, MDA, FGV-Agro	Moçambique	US\$24,7 milhões
Suporte Técnico à Plataforma de Inovação Agropecuária de Moçambique	ABC, Embrapa, USAid	Moçambique	US\$ 21,2milhões

A bem da verdade, e para fazer justiça ao seu corpo técnico, os modelos de agricultura que prevalecem ou ganham maior visibilidade e apoio na cooperação internacional realizada pela Embrapa não representam a diversidade de enfoques que se observa no interior dessa empresa de pesquisa. Tome-se como exemplo o estudo sobre os CECATs realizado por Cesarino (2013), no qual a autora conclui que das áreas de pesquisa às especialidades individuais e subjetividades dos técnicos, a visão dos pesquisadores da Embrapa pode ser distribuída por todo um espectro que vai daqueles que apostam na ideia de campeões de exportação de *commodities*, aos defensores da agroecologia.

O discurso oficial brasileiro, por detrás da cooperação Sul-Sul em agricultura, baseia-se em argumentos de similaridades e compartilhamentos, nos domínios da natureza e meio ambiente e na temporalidade do desenvolvimento (CESARINO, idem). Cabral e Shankland

(2013) ressaltam, também, o discurso da similaridade de condições institucionais, econômicas, culturais e, em alguns casos, de idioma e condições agroclimáticas, estas últimas relevantes especialmente no campo da agricultura e da saúde. Em relação à cooperação Norte-Sul, o país teria a vantagem de dispor de conhecimento e tecnologias testadas nacionalmente e adaptáveis às necessidades dos países em desenvolvimento, dada a maior similaridade, o que faz com que o Brasil se apresente como provedor de conhecimento sobre desenvolvimento para os países do hemisfério sul (Idem).

No caso específico das relações entre o Brasil e África, o foco tem sido em uma experiência de desenvolvimento específica: a agricultura adaptável à savana tropical, a versão africana do cerrado brasileiro. Estão presentes no discurso da cooperação brasileira as similaridades geológicas, climáticas, de solo e vegetação, ao lado da noção de tropicalidade da agricultura, como fatores que conectam o Brasil aos parceiros da cooperação Sul-Sul (CESARINO, 2013). As savanas africanas são os biomas focais de atuação da Embrapa na África, especialmente no que se refere a projetos estruturantes como os citados ProSAVANA e Cotton-4, onde se aplica mais fortemente o conceito de similaridades e possibilidades de reprodução da experiência brasileira. Tais argumentos vão fortalecer a consolidação da Embrapa como instituição central e modelo de inspiração para a pesquisa agrícola.

A narrativa sobre a experiência do cerrado brasileiro, presente nos discursos oficiais, enfatiza não só o aspecto do desenvolvimento tecnológico agrícola e de uma forte política de Estado, mas também um imaginário social de “conquista da natureza selvagem” por parte do empresário brasileiro capaz de encarar os grandes riscos de transformar o cerrado em um celeiro do agronegócio, portanto, estando habilitado a encarar os desafios da abertura desta nova fronteira agrícola na savana moçambicana (CHINCHAVA *et al.*, 2013). Tais argumentos vêm considerações vem a fortalecer a tendência apontada por Cabral e Shankland (Idem) de o capital e os interesses privados virem a, gradativamente, permear as iniciativas de cooperação para o desenvolvimento do Brasil. Cita-se como exemplo o envolvimento da Fundação Getúlio Vargas (FGV)– FGV Agro e da criação do Fundo Nacala, no âmbito do ProSAVANA.

Pelo lado dos países que recebem a cooperação é significativo o contraste entre os discursos de autoridades governamentais e das organizações da sociedade civil moçambicana sobre o ProSAVANA. O que oficiais do governo esperam é a replicação da experiência do cerrado brasileiro, ressaltando aspectos tais como a modernização da agricultura brasileira, em especial a tropicalização da soja, que transformou o cerrado em uma das regiões mais produtivas do país, o reconhecimento do conhecimento acumulado e da tecnologia dominada pela Embrapa, e as afinidades culturais e lingüísticas que tendem a facilitar a transferência de tecnologia (CHINCHAVA *et al.*, 2013). Por outro lado, a sociedade civil moçambicana, que acaba de lançar a campanha *Não ao ProSAVANA*, alerta para os aspectos negativos da experiência brasileira, como a expropriação de terra dos camponeses e as ameaças à agrobiodiversidade.

De todo modo, o papel da Embrapa enquanto ator da cooperação Sul-Sul brasileira se vê fortalecido, em especial por meio dos projetos considerados estruturantes, do envolvimento em redes internacionais e da cooperação trilateral com países como o Japão e os Estados Unidos.

Para finalizar, retornamos a um ponto mais geral salientado em seções anteriores a respeito do intenso debate sobre a internacionalização dos investimentos em agricultura, em

particular, sobre os que se realizam no continente africano. Subjacente a este debate se encontra a questão de como enfrentar a conhecida necessidade de ampliar a capacidade de produzir alimentos por parte dos países africanos, porém, com estratégias orientadas pela ampliação do acesso a alimentos adequados e saudáveis e a promoção de modelos agrícolas socialmente inclusivos e ambientalmente sustentáveis. Especificamente quanto aos impactos na agricultura africana da cooperação e dos investimentos brasileiros, Wilkinson (2013) identifica quatro tipos de impactos associados a distintos modelos: a) impactos indiretos dos investimentos em setores não-agrícolas (infra-estrutura) por implicarem deslocamento de comunidades de agricultores; b) investimentos em agricultura familiar e segurança alimentar com efeitos a médio prazo, porém, envolvendo controvérsias pelo fato de os pequenos agricultores em África serem muito menores em termos numéricos, que os beneficiários dos programas no Brasil; c) promoção de cana de açúcar e etanol, refletindo a estrutura dual da agricultura brasileira; d) a reprodução do modelo do cerrado brasileira savana africana. Embora, até o momento, o Brasil tenha se engajado mais em comércio do que investido em agricultura, a ação dos investidores brasileiros pode vir a engrossar tendências criticadas pelo que promovem de acaparamento de terras (*land grabbing*). Confirmando o que se disse antes sobre a reprodução de dilemas nacionais nos países com os quais o Brasil coopera, Wilkinson (2013) ressalta que o debate em África é também sobre o modelo de agricultura mais apropriado, considerando mais provável que haja algum tipo de combinação entre os quatro modelos que identificou.

3. Desafios na construção social da agenda internacional em SAN

A título de conclusão do documento, em linha com os objetivos do projeto que lhe deu origem, propomos quatro questões que organizariam os principais pontos abordados com a perspectiva de apontar os desafios colocados para a construção social de uma agenda internacional em SSAN e DHA tanto por parte das organizações da sociedade civil brasileira, quanto na construção conjunta com o governo no âmbito do CONSEA.

3.1. Pactuação de uma concepção de política de cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento e de cooperação em SAN, considerando as tendências e disputas da agenda internacional e a complexidade de atores e interesses nacionais e internacionais em jogo.

Por tudo o que se apresentou no presente documento, cabe concluir pela inexistência de uma política de cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento propriamente dita, assim como inexistente uma estratégia de cooperação no campo da SAN, deixando um amplo espaço para a atuação dos atores nacionais nas mais diversas frentes e de forma desarticulada ou divergente, em muitos casos reproduzindo tendências internacionais tidas como danosas à promoção da SSAN e do DHA. Vimos também que a cooperação internacional resulta da interação entre idéias, instituições e interesses, englobando um numeroso conjunto de práticas e conceitos que respondem a estratégias paralelas acionadas por diferentes atores que não exclusivamente os órgãos oficiais da política externa que podem, mesmo, ser conflituosas. Ministérios, agências implementadoras como a ABC, Presidência da República, setor privado, organizações da sociedade civil, organismos internacionais e doadores tradicionais compõem o conjunto diverso de agentes da cooperação para o desenvolvimento, o que leva a cooperação brasileira a responder paralelamente, e de forma descoordenada, a uma multiplicidade de interesses (LEITE; SUYAMA; WAISBICH, 2013; LEITE *et al.* 2014).

A dispersão institucional em espaços decisórios altamente fragmentados e a inexistência de marco regulatório próprio são características da cooperação internacional brasileira. No entanto, mesmo sendo verdadeiro esse diagnóstico, Beghin (2014a) ressalta que uma proposição de agenda comum de cooperação internacional para o desenvolvimento requer, antes de tudo, acordar um conceito de cooperação que fundamentará a implantação de uma institucionalidade empoderada e flexível, englobando também um mecanismo de participação social, transparência e prestação de contas (*accountability*).

Supõe-se que a conceituação deve contemplar, ao menos, os seguintes pontos:

- a. princípios gerais que devem reger a cooperação;
- b. processos decisórios que se pretende transparentes e participativos;
- c. instrumentos mais adequados em função dos objetivos a serem perseguidos;
- d. 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.

No caso da cooperação Sul-Sul no campo da SSAN e do DHA, esses pontos teriam que ser perpassados pela própria conceituação das duas referências e sua tradução em termos de ações e políticas públicas no âmbito doméstico construídas no Brasil, aí incluídos os recursos para lidar com concepções divergentes, tensões e conflitos.

3.2. Construção de espaços de coordenação para lidar com iniciativas fragmentadas e dispersas de cooperação promotoras de distintos modelos de desenvolvimento, bem como de gestão de demandas diversificadas de cooperação Sul-Sul oriundas de países e organismos internacionais com base em discursos de similaridade.

Creemos haver destacado, suficientemente, o desafio de lidar com iniciativas fragmentadas e dispersas de cooperação impulsionadas desde o Brasil, que promovem distintos e, mesmo, antagônicos modelos de desenvolvimento, notadamente na agricultura e no meio rural, reproduzindo dilemas nacionais e disputas presentes em âmbito internacional. Visto pelo lado da demanda por cooperação recebida pelo país, este desafio se manifesta em termos da gestão de demandas diversificadas de cooperação Sul-Sul oriundas de países e organismos internacionais, particularmente, em agricultura e SAN em que o Brasil se tornou referência para os países em desenvolvimento com base em discursos de similaridade de condições.

A cooperação internacional para o desenvolvimento pode se constituir em canal portador de dilemas próprios do desenvolvimento presentes no país prestador da cooperação, característica bastante ressaltada na literatura e, por alguns, denominada como "exportação de contradições". O caso da cooperação brasileira em SAN, em particular na agricultura, é emblemático nesse sentido dada a existência de duas vertentes praticamente antagônicas cujas narrativas contrastantes expressam distintas visões sobre desenvolvimento agrário por parte dos atores brasileiros envolvidos na cooperação. Como se sabe, o contraste principal se dá entre os modelos de agricultura que priorizam sistemas de produção de base familiar e diversificados, e o modelo da agricultura patronal de larga escala com uso intensivo de insumos e capital. Como lembra Beghin (2014a), o peso político e econômico da agricultura patronal e do agronegócio na política interna e externa se reflete na cooperação internacional, sendo a Embrapa identificada como o principal instrumento desse tipo de cooperação assentada em transferência de tecnologia.

O tema da "exportação das contradições" tem sido também bastante presente nos debates que ocorrem no âmbito do CONSEA. Esta foi uma das conclusões centrais da plenária nacional do Conselho, realizada em dezembro de 2013, que ao se debruçar sobre a agenda internacional concluiu que o Brasil reproduz e exporta as mesmas contradições que vive internamente. Por um lado, difunde o Fome Zero projetando o Brasil que através de políticas públicas ativas fortaleceu a agricultura familiar e ampliou a proteção social da população mais vulnerável. Por outro lado, implementa projetos de cooperação e apóia a iniciativa privada revelando o Brasil do agronegócio que ganha novos terrenos em processo acelerado de internacionalização. Em sua manifestação por meio da Exposição de Motivos 007/2013, o CONSEA condena os conflitos gerados pela predominância do apoio público ao modelo de monocultivo exportador no Brasil e aponta o ProSAVANA como o reflexo mais emblemático desta problemática no plano internacional. O CONSEA entende que o debate

sobre estratégias de desenvolvimento deve ser orientador da política de cooperação e “pautado pela promoção do direito humano à alimentação e da soberania alimentar, com ênfase no fortalecimento da agricultura familiar, camponesa e indígena, a produção de base agroecológica e orgânica, reconhecendo as formas coletivas de produção, promovendo a igualdade de gênero e valorizando as práticas e saberes tradicionais, a cultura e os modos de vida locais”.

Os desafios de coordenação ficaram ampliados na medida em que novos atores se integraram na cooperação internacional tornando mais visíveis as diferentes visões, o que, segundo Cabral e Shankland (2013), pode se desdobrar em desafios de coordenação ou no desenvolvimento de estratégias híbridas de apoio combinado a diferentes modelos, dependendo em grande medida do encontro com as contrapartes. A inexistência de uma política explícita de cooperação brasileira, embora encontre justificção oficial nos princípios da “orientação pela demanda” e da “não-interferência” que levam a acordos de cooperação que não resultam de agendas pré-estabelecidas, pode ser interpretada como estratégica dadas as contradições que convivem no contexto doméstico brasileiro. O outro lado desta moeda é base institucional não estruturada da cooperação brasileira para o desenvolvimento que acaba por permitir a emergência de uma diversidade de iniciativas.

Um dos instrumentos para obtenção de maior coordenação que, ao mesmo tempo, propicia a participação social é a proposta de um Conselho Nacional de Política Externa nos termos indicados mais adiante. Além disso, seriam necessárias uma ou mais instâncias de governo dedicadas à coordenar as ações de cooperação dos diversos setores que, no caso da SSAN e do DHA, deveria vincular-se à Câmara Interministerial de SAN (CAISAN).

Seja como for, é praticamente consensual entre analistas e no interior do próprio Governo Brasileiro que o aparato institucional da cooperação brasileira ainda não se encontra suficientemente organizado para acompanhar o crescimento da atuação internacional do país e para gerir a demanda por cooperação recebida. A ABC é oficialmente responsável por planejar, coordenar, negociar, acompanhar e avaliar programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas. De fato, a ABC limita-se à condição de principal executora da cooperação técnica com reduzidíssima capacidade de determinar os rumos da cooperação, tendo um perfil institucional e atribuições, reconhecidamente, aquém das exigências atuais em termos de cooperação. Sua ação limita-se a responder a demandas com critérios não evidentes²², num contexto em que uma diversidade de atores passou a implementar variados tipos de intervenção que vão além da cooperação técnica convencional. Igualmente relevante é a CGFOME, também ligada ao MRE, a quem cabe coordenar as ações de prestação de cooperação humanitária internacional do Governo Brasileiro no tema da SAN cujos esforços por combinar cooperação humanitária e cooperação técnica se defrontam, porém, com limitados e instáveis recursos humanos e financeiros.

Do ponto de vista da prática ou da implementação dos programas e projetos, vimos que 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. Os projetos de cooperação são, em sua grande maioria, experiências nas quais participam principalmente os quadros técnicos de ministérios e

²²Encontra-se em Leite, Suyama e Waisbich (2013) o depoimento de dirigente da ABC afirmando que a Agência se pauta por iniciativas pontuais na América Latina e Caribe, e por projetos estruturantes em África, contraste cuja correspondência com os fatos e significado valeriam a pena ser explorados.

empresas públicas envolvidos, diretamente, na implementação dos programas a nível nacional, a partir de projetos concebidos juntamente com os países parceiros. Participam ainda destes arranjos organismos multilaterais tais como a FAO, o PMA e a ACNUR, que assumem os mais variados papéis.

3.3. Conferir transparência à cooperação Sul-Sul brasileira em SAN, reconhecendo o papel das organizações da sociedade civil tanto no monitoramento e controle da cooperação quanto na capacidade de implementar iniciativas próprias.

Cabe apontar, desde logo, para o fato de a cooperação Sul-Sul brasileira não contar com qualquer mecanismo formal de participação social nas etapas de desenho, implantação, monitoramento ou avaliação das ações. No campo da SAN, duas instâncias se destacam por seus esforços de abrir possibilidades nesse sentido, uma delas sendo o CONSEA cujas iniciativas já foram mencionadas, e a outra a Comissão Permanente de Assuntos Internacionais (CPAI), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), que tem buscado 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 mais abrangente e sistêmica de prioridades e estratégias no campo da cooperação brasileira. Segundo Beghin (2014a), a ausência de diálogo associada à falta de transparência no acesso a informações contribuem para gerar desconfiças e críticas à atuação do governo federal. Um amplo movimento por parte de organizações da sociedade civil que atuam neste campo propõe que esta instância de mediação deveria assumir a forma de um ainda inexistente Conselho Nacional de Política Externa, proposta apresentada ao governo federal pelo Grupo de Reflexões sobre Relações Internacionais na Conferência Nacional "2003-2013: Uma Nova Política Externa" (Idem).

Dentre as iniciativas que visam dar maior transparência à cooperação internacional, mencione-se o desenvolvimento pela CGFOME do Sistema de Gestão, Monitoramento e Avaliação das Ações Humanitárias Brasileiras (SIGMA), um sistema de informações próprio que busca publicizar as ações realizadas bem como promover a rendição de contas. A ABC disponibiliza em seu site um banco de dados com informações básicas, porém, insuficientes para um processo legítimo de monitoramento.

Ao aferir a percepção de organizações da sociedade civil, regionais e globais sobre a cooperação em SAN, Beghin (2014a) observou alguns aspectos relevantes para criar as condições de uma efetiva participação social. Primeiro, a maioria dos representantes de organizações entrevistados pela autora sabe pouco sobre a atuação do Brasil na cooperação internacional, quando muito têm notícias genéricas da notoriedade internacional do Fome Zero, porém, sem clareza do que são realmente estas iniciativas. O elogio genérico vem acompanhado, porém, da opinião de que o país tem duas faces e desempenha papel ambíguo. Os contornos do conceito de cooperação tampouco são claros. Em síntese, o tema da cooperação oficial Sul-Sul não é completamente compreendido e, praticamente, não está na pauta dos movimentos sociais e outros atores coletivos; quando aparece, está bastante associado à internacionalização do Fome Zero e à idéia de "exportação de contradições". Entre as sugestões adiantadas pela autora, mencionem-se a ampliação do debate sobre a

cooperação Sul-Sul junto à sociedade civil, com ampliação da transparência sobre as ações de cooperação, nacionalmente e internacionalmente. São necessários também estudos que mostrem como tem se dado ou, mais provavelmente, não tem se dado a transparência e participação nos países aonde estão sendo implementados os programas impulsionados (BEGHIN, 2014a).

De fato, a questão da participação social engloba, ao menos, duas dimensões. Uma delas diz respeito à assegurar a participação social na política de cooperação Sul-Sul implementada pelo governo brasileiro, perspectiva que está de algum modo vinculada a uma segunda que é a implementação de uma política de cooperação Sul-Sul que promova a participação social em políticas públicas nos países receptores da cooperação. Vimos que essa segunda perspectiva depende, essencialmente, de como a vêem os governos dos países receptores e do grau de organização e capacidade de mobilização das respectivas organizações sociais pelo direito de participação. Recomendações de agenda derivam dessa constatação, entre as quais está um ponto central que é o reconhecimento de que este papel cabe, principalmente, à sociedade civil brasileira que, por sua vez, precisa ser fortalecida para que possa interagir com a sociedade civil dos demais países.

Por fim, a construção de uma agenda internacional comum nas áreas de SSAN e do DHA devem ter em conta as preocupações e recomendações do CONSEA para o governo brasileiro na referida plenária de dezembro passado, que podem ser sintetizadas nos seguintes pontos:

- i. Em lugar da exportação de desenhos de políticas públicas e modelos prontos, o princípio da horizontalidade implica valorizar a troca e compartilhamento de experiências no desenho e implementação dos programas de cooperação, em processos que devem contar também com espaços e estratégias continuadas de diálogo com a sociedade civil, principalmente com os mais diretamente afetados pelas iniciativas de cooperação sul-sul.
- ii. A falta de unidade e coordenação política por parte dos movimentos e organizações sociais nesse tema, num contexto de inexistência de recursos financeiros, reforça a necessidade de fortalecer os laços de cooperação entre as organizações para uma atuação mais unificada sobre a cooperação, como já se verifica entre organizações camponesas brasileiras e moçambicanas em relação ao programa ProSAVANA. Nesse sentido, é essencial a capacitação de lideranças com base na troca de conhecimento e em estudos comparativos sobre os sistemas agroalimentares dos países e suas políticas públicas.
- iii. Consolidação da institucionalidade englobando: um novo marco legal; desenho de uma política nacional de cooperação para o desenvolvimento, com a criação de instâncias legais e institucionais para a participação social; criação de procedimentos administrativos adequados e de mecanismos que ampliem a capacidade de coordenação no âmbito da cooperação internacional; alocação de recursos orçamentários suficientes; mecanismos de proteção e exigibilidade dos direitos humanos universais, particularmente, do direito humano à alimentação adequada no Brasil e nos países e sociedades parceiras.

- iv. Promoção de maior transparência e prestação 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.
- v. Assegurar efetiva participação social no desenho, na implementação e no monitoramento das ações de cooperação internacional, no marco dos direitos humanos, com a criação de uma instância específica dedicada a esta no âmbito do proposto Conselho Nacional de Política Externa e promoção da participação social nos países receptores da cooperação.

Referências bibliográficas

- ANTONIAZZI, L.; NASSAR, A.; MOURA, P.; KIMURA, W. (2013). *Tecnologias na agricultura brasileira e potenciais para cooperação com a África*. S. Paulo (SP): ICONE, julho, 62 p. (Contribuição para Diálogo)
- BEGHIN, N. (2014a). *A Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios; onde estamos e para onde vamos?* Brasília (DF): INESC.
- BEGHIN, N. (2014b). *Seminário de Trocas de Experiências do PAA África e Mercados Institucionais: notas da reunião – informe e reflexão*. Brasília (DF): INESC. (Adis Abeba, Etiópia, 02 a 04 de junho de 2014).
- CABRAL, L. (2013). *Multipolaridade hegemônica? Cenários para a cooperação para o desenvolvimento internacional e implicações para o Brasil*. S. Paulo (SP), CINDES. 37 p. (Textos CINDES Nº 37)
- CASTRO, C. M. (2014). Brazil's cooperation with Sub-Saharan Africa in the rural sector: the international circulation of instruments of public policy. *Latin American Perspectives*, 41(5), 75-93.
- CFS (2014). *Principles for responsible investment in agriculture and food systems*. Rome (It.), Committee on World Food Security. (41st Session, CFS 2014/41/4)
- CESARINO, L. (2013) *South-South Cooperation across the Atlantic: emerging interfaces in international development and technology transfer in agriculture*. Berkley (Ca.): University of California. (PhD thesis)
- CHINCHAVA, S.; DURAN, J.; CABRAL.; SHANKLAND, A.; BUCLEY, L.; LIXIA, T.; YUE, Z. (2013) Chinese and Brazilian Cooperation with African Agriculture: The Case of Mozambique Working Paper. *Future Agricultures*. 31 p.
- CLASSEN, S.F. (2013). *Analysis of the discourse and background of the ProSavana Programme in Mozambique: focusing on Japan role*. Tokyo (Jp.): Tokyo University of Foreign Studies.
- CONSEA (2012). *Desafios globais para o direito humano à alimentação, a soberania e a segurança alimentar e nutricional e os papéis do Brasil*. Brasília (DF), CONSEA (Seminário Internacional, relatório)
- CUNHA, B. L. (2010). A projeção internacional da Estratégia Fome Zero. In: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Fome Zero: uma história brasileira - Vol. 3*. Brasília (DF), MDS, p. 80-89.
- FAO (2011). *Price volatility in food and agricultural markets - Inter-agency report*. Rome, FAO.
- FIDA (2013). *Impacto del Diálogo sobre Políticas Públicas para la Agricultura Familiar en el MERCOSUR*. Montevideo (Ur.): Programa Regional FIDA/Mercosul.
- FRAUNDORFER, M. (2013). Fome Zero para o mundo: a difusão global brasileira do Programa Fome Zero. *Astral - Revista Brasileira de Estratégias e Relações Internacionais*, 2(4), 97-122.
- GARCIA, A.S.; KATO, K.Y (2014). *A história da caça ou do caçador? Reflexões sobre a inserção do Brasil na África*. *Revista Tensões Mundiais*, 10(18-19), 145-171.
- HALL, P. A. (1997). The role of interests, institutions and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. In: LICHBACH, M. I.; ZUCKERMAN, A. S.

- Comparative politics: rationality, culture and structure*. Cambridge University Press, p.174-207.
- HALL, P.A.; TAYLOR, R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, 58, 193-223
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2010). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Brasília (DF): Ipea/ABC.
- LEÃO, M.; MALUF, R. S. (2012) *A Construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional – a experiência brasileira*. Brasília (DF): ABRANDH/OXFAM.
- LEITE, I. C.; SUYAMA, B.; WAISBICH, L.T. (2013). *Para além do tecnicismo: a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional e caminhos para sua efetividade e democratização*. S. Paulo: Articulação SUL/CEBRAP, IDS. (*Policy Brief*, Julho 2013)
- LEITE, I. C.; COSTA LEITE, I.; SUYAMA, B.; TRAJBER WAISBICH, L.; POMEROY, M.; CONSTANTINE, J.; NAVAS-ALEMÁN, L.; SHANKLAND, A.; YOUNIS, M.(2014). *Brazil's engagement in international development cooperation: the state of the debate*. Brighton (UK): Institute of Development Studies/Articulação SUL/CEBRAP, 59, 103 p. (Rising Powers in International Development).
- MALUF R. S.; SPERANZA, J. S. *Volatilidade dos preços internacionais e inflação de alimentos no Brasil: fatores determinantes e repercussões na segurança alimentar e nutricional*. Brasília (DF),MDS, 2013. (Caderno SISAN 01/2013).
- MALUF, R.; SCHMITT, C.; PRADO, B.(2014). *Estado de arte de las políticas para la agricultura familiar en los países del MERCOSUR Ampliado: retos de la región en el Año Internacional de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena*. R. Janeiro: CERESAN/COPROFAM/OPPA (inédito).
- MILANI, C.S.; SUYAMA, B.; LOPES, L.L. (2013). *Políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil?*S. Paulo: Fundação F. Ebert/Articulação Sul.
- MULLER, P. (2003). *Les politiques publiques*. Paris, Prèsse Universitaire Française.
- OLORUNTOBA, S. (2014). *Africa-Brazil relations in the context of global changes*. Pretoria (SA): Institute for Global Dialogue (Issue 109)
- PALIER, B.; SUREL, Y.(2005) Les "trois I" et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, 55(1), 07-32.
- PIERRI, F. M. (2013). How Brazil's agrarian dynamics shape development cooperation in Africa. *IDS Bulletin*, 44.4
- PINHO, C. E. S. (2013). Cooperación Sur-Sur para el desarrollo: las relaciones Brasil-África en la promoción de políticas públicas (2003-2012).*América Latina Hoy*, 63, 91-112.
- RECINE, E.;BEGHIN, N. (2014). *A agenda de nutrição nas estratégias internacionais: iniciativas em andamento, desafios e propostas*. Brasília (DF): CONSEA.
- RENZIO, P.; SEIFERT, J.; GOMES G.Z.; ASSUNÇÃO, M. (2010). *Solidarity among brothers? Brazil in Africa: trade, investment and cooperation*. Rio de Janeiro: Ed. BRICS Policy Center (BPC Policy Brief 4(65).
- SCHUTTER, O. de (2012). *A agroecologia e o direito humano à alimentação adequada*. Brasília (DF): MDS/SESAN. (Caderno SISAN Nº 01/2012).
- CABRAL, L., SHANKLAND, A. (2013).*Narratives of Brazil-Africa cooperation for agricultural development: new paradigms?* London: Future Agricultures.
- WILKINSON, J. (2013). *Brazilian cooperation and investment in African agriculture*. Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 33 p. (Report prepared for ActionAid)

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

