

A COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O
DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL
NA ÁREA DE SEGURANÇA ALIMENTAR
E NUTRICIONAL: AVANÇOS E DESAFIOS
ONDE ESTAMOS E PARA ONDE VAMOS?



INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos

A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional na Área de Segurança Alimentar e Nutricional: Avanços e Desafios - Onde estamos e para onde vamos?

EQUIPE INESC

Conselho Diretor

Adriana de Carvalho Barbosa Ramos Barreto
Caetano Ernesto Pereira de Araújo
Guacira Cesar de Oliveira
Márcia Anita Sprandel
Sérgio Haddad

Conselho Fiscal

Sílvia Ramos de Souza
Armando Martinho Bardou Raggio
Iliana Alves Canoff
Suplente: Kelly Kotlinski Verdade

Colegiado de Gestão

Iara Pietricovsky de Oliveira
José Antonio Moroni

Coordenadora da Assessoria Política

Nathalie Beghin

Gerente Financeiro-Administrativo e de Pessoal

Maria Lúcia Jaime

Assistente do Colegiado de Gestão

Ana Paula Felipe

Assessores(as) Político(as)

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Cleomar Manhas
Márcia Acioli

Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos
Eugênia Christina Alves Ferreira
Isabela Mara dos Santos da Silva
Josemar Vieira dos Santos

Auxiliar de Serviços Gerais

Juliana Maria de Lima

Assistente de Contabilidade

Miria Thereza Brandão Consíglgio

Prestadores de Serviços:

Contabilidade

LC Mangueira Contabilidade
Prestadora: Rosa Diná Gomes Ferreira

Assessoria de Comunicação

Empresa Vértice
Associada Gisliene Hesse - jornalista responsável

Informática

Leal Tecnologia
Responsável: Thiago Leal - 01621751163
Técnico: Leandro Pereira Rodrigues

Projeto específico

Working - Associação de Integração profissional
Prestadora: Ana Júlia Barros Farias Zacks

Apoio ao Inesc:

Charles Stewart Mott Foundation, Christian Aid, Embaixada do Reino dos Países Baixos, Fastenopfer, Fundação Avina, Fundação Ford, Institute of International Education (IIE), Instituto CSA, Instituto Heinrich Böll, KinderNotHilfe (KNH), Norwegian Church Aid, Oxfam, Pão para o Mundo (PPM), Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST), Institute for Research in Economics and Business Administration (SNF), Unicef e World Wide Web Foundation.

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos

SCS, Quadra 01, Edifício Márcia, Bloco L-17, 13º Andar, Cobertura - CEP 70307-900 - Brasília/DF - Brasil
Tel.: (61) 3212-0200 - Fax: (61) 3212-0216 - E-mail: protocoloinesc@inesc.org.br - Site: www.inesc.org.br

“O conteúdo desta publicação não reflete necessariamente a visão da Oxfam”.

**A COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O
DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL
NA ÁREA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL: AVANÇOS E DESAFIOS**

**ONDE ESTAMOS E
PARA ONDE VAMOS?**

NATHALIE BEGHIN

APOIO:

OXFAM

BRASÍLIA (DF), AGOSTO DE 2014

A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional na Área de Segurança Alimentar e Nutricional: Avanços e Desafios – Onde estamos e para onde vamos?

Realização:

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC)

Apoio:

OXFAM

Autora:

NATHALIE BEGHIN¹

Revisão:

PAULO HENRIQUE DE CASTRO

Impressão:

QUALYTÁ - GRÁFICA E EDITORA

O conteúdo desse livro é de exclusiva responsabilidade do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e não pode, em caso algum, ser tomado como expressão da posição da Oxfam.

A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios. Onde estamos e para onde vamos?/ Autora: Nathalie Beghin.

Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014.

Bibliografia

104 páginas

ISBN 978-85-87386-34-2

1. Cooperação Internacional – 2. Segurança Alimentar e Nutricional – 3. Cooperação brasileira

1 Nathalie Beghin é economista, doutora em Política Social (UnB). Atualmente, exerce o cargo de coordenadora da Assessoria Política do Inesc e é conselheira do Consea. O estudo contou com a colaboração de Marília Leão. A autora agradece os comentários de Lara Pietricovsky, do Colegiado de Gestão do Inesc e dos participantes do seminário “Desafios para a Construção da Agenda Internacional em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional: a Cooperação Sul-Sul”, realizado no Ceresan/UFRJ, no Rio de Janeiro (RJ), em 22 de julho de 2014.

SUMÁRIO

GLOSSÁRIO DE SIGLAS.....	7
LISTA DE TABELAS E QUADROS	11
INTRODUÇÃO	12
1. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E O BRASIL	15
1.1 AS MUDANÇAS NO CENÁRIO INTERNACIONAL DA ASSISTÊNCIA OFICIAL AO DESENVOLVIMENTO (AOD)	15
1.1.1 Diminuição relativa da AOD.....	15
1.1.2 Emergência de novas prioridades	16
1.1.3 Baixa efetividade da AOD.....	17
1.1.4 Entrada em cena de novos doadores.....	18
1.2 O BRASIL COMO ATOR EMERGENTE NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....	20
1.2.1 Cresce a AOD no Brasil em tempos recentes	20
1.2.2 Brasil parceiro: o crescimento da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) na década de 2000.....	24
1.2.3 A recente perda de importância da cooperação internacional para o desenvolvimento na agenda política brasileira	26
2. O SURGIMENTO DO CAMPO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO.....	28
2.1 A CRISE INTERNACIONAL DOS PREÇOS DOS ALIMENTOS E A FOME NO MUNDO	28
2.2 O BRASIL CONTRIBUINDO PARA ENCONTRAR RESPOSTAS NO CENÁRIO INTERNACIONAL	29
2.3 UMA SOCIEDADE CIVIL GLOBAL ATUANTE NO CAMPO DA SAN.....	36

3. O PERFIL DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL NA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	37
3.1 UM PANORAMA GERAL	37
3.2 UMA COOPERAÇÃO TÉCNICA EM PROCESSO DE AMADURECIMENTO	41
3.2.1 Tipos de cooperação técnica	41
3.2.2 Desafios da cooperação técnica brasileira	43
a) Ausência de estratégia (nacional e por país ou grupo de países parceiros).....	43
b) Atuação pouco articulada	45
c) Opacidade das informações	46
d) Promoção de distintos e antagônicos modelos de desenvolvimento agrário existentes no Brasil.....	47
e) Promiscuidade entre cooperação, financiamento e investimento	49
f) Falta de participação social	51
3.3 UMA COOPERAÇÃO HUMANITÁRIA QUE INOVA	56
3.3.1 Breve histórico	56
3.3.2 A procura por sustentabilidade	57
a) Um processo decisório compartilhado	57
b) A busca por uma institucionalidade mais adequada.....	58
c) Uma atuação mais proativa nos espaços regionais e globais.....	58
d) A progressiva construção de uma cooperação humanitária diferenciada	61
3.3.3 Desafios.....	62
4. O PAPEL DO CONSEA NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	63
4.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA DIMENSÃO INTERNACIONAL NO CONSEA	63
4.1.1 As recomendações à Presidência da República	63
4.1.2 A referência nos documentos oficiais: relatórios de conferências e planos de governo	66
4.2 A PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES, A INCIDÊNCIA EM ESPAÇOS INTERNACIONAIS E O INTERCÂMBIO DE EXPERIÊNCIAS	67

5. A PERCEPÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, REGIONAIS E GLOBAIS	70
5.1 METODOLOGIA	70
5.1.1 O que queríamos saber?.....	70
5.1.2 Perfil dos entrevistados.....	71
5.2 PRINCIPAIS RESULTADOS: UMA COOPERAÇÃO QUE TINHA BOA FAMA, MAS QUE VEM PERDENDO CRÉDITO	79
5.2.1 Sabe-se pouco sobre a atuação do Brasil na cooperação	79
5.2.2 Problematizando o conceito de cooperação.....	80
5.2.3 Ambivalências e ambiguidades da cooperação brasileira	81
5.2.4 Sugestões para aprimorar a cooperação brasileira.....	83
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: PISTAS PARA UMA AGENDA DE INCIDÊNCIA	85
6.1 O CONCEITO: UMA INSERÇÃO INTERNACIONAL PAUTADA PELA COERÊNCIA	85
6.2 UMA INSTITUCIONALIDADE EMPODERADA E FLEXÍVEL.....	87
6.3 UMA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL TRANSPARENTE E PARTICIPATIVA	90
REFERÊNCIAS.....	92

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação

Abrandh – Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos

Acnur – Agência das Nações Unidas para Refugiados

Apex – Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos

BAD – Banco Africano para o Desenvolvimento

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Caisan – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

Celac – Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos

Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

Ceresan – Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

CGAN – Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição

CGFome – Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome

Ciradr – Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural

CNS – Conselho Nacional de Seringueiros

Cobradi – Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional

Conab – Companhia Nacional de Abastecimento

Condraf – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

Consan/CPLP – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

COP – Conferência das Partes das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

- CPAI** – Comissão Permanente de Assuntos Internacionais do Condraf
- CSA** – Comitê de Segurança Alimentar das Nações Unidas
- DAC/OCDE** – Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento
- Embrapa** – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- FAO** – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
- FBSSAN** – Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
- Fetraf** – Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar
- Fida** – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
- Flacso** – Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais
- FNDE** – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- Fnuap** – Fundo de Populações das Nações Unidas
- Grulac** – Grupo América Latina e Caribe perante as Nações Unidas
- GR RI** – Grupo de Reflexões sobre Relações Internacionais
- GTI-AHI** – Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional
- IFI** – Instituições Financeiras Internacionais
- Iica** – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
- Iirsa** – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana
- Inesc** – Instituto de Estudos Socioeconômicos
- Ipea** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- Jica** – Agência de Cooperação Internacional do Japão
- LOA** – Lei Orçamentária Anual
- Losan** – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
- MCTI** – Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação
- MDA** – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

Mercosul – Mercado Comum do Sul

Minustah – Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti

MIQCB – Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MMTR-NE – Movimento da Mulher Trabalhadora do Nordeste

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MS – Ministério da Saúde

Oaci – Organização da Aviação Civil

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento

Ocha – Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários

OEI – Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura

OEА – Organização dos Estados Americanos

OGU – Orçamento Geral da União

OIM – Organização Internacional para Migrações

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMM – Organização Meteorológica Mundial

Ompi – Organização Mundial de Propriedade Intelectual

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONU Mulheres – Entidade das Nações Unidas para Igualdade de Gênero e Empoderamento das Mulheres

Opas – Organização Pan-americana de Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

- PAA África** – *Purchase from Africans for Africa*
- P4P** – *Purchase for Progress*
- Plansan** – Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- PMA** – Programa Mundial de Alimentos
- Pnae** – Programa Nacional de Alimentação Escolar
- PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- Prodecer** – Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados
- ProSavana** – Programa de Desenvolvimento Agrícola e Rural para o Corredor de Nacala em Moçambique
- Reaf** – Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar
- Rebrip** – Rede Brasileira pela Integração dos Povos
- Rehu** – Reunião Especializada de Redução de Risco de Desastres Socionaturais, Defesa Civil, Proteção Civil e Assistência Humanitária
- SAF** – Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário
- SAN** – Segurança Alimentar e Nutricional
- Sisan** – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- UA** – União Africana
- UFRRJ** – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
- UIT** – União Internacional das Telecomunicações
- UNODC** – Escritório das Nações Unidas para o Combate às Drogas e Prevenção ao Crime
- Unesco** – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
- Unasul** – União de Nações Sul-Americanas
- Unicafes** – União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária
- Unicef** – Fundo das Nações Unidas para a Infância
- Unido** – Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial
- UPU** – União Postal Universal

LISTA DE TABELAS E QUADROS

TABELAS

Tabela 1 – AOD total e em % do PIB

Tabela 2 – Brasil: AOD recebida, de 2010 a 2012

Tabela 3 – Gastos com a Cobradi por modalidades, 2010

Tabela 4 – Orçamento-Geral da União: Evolução da Subfunção 212 – Cooperação Internacional

Tabela 5 – Brasil: Tipologia de Projetos de Cooperação em Segurança Alimentar e Nutricional, 2013

Tabela 6 – Os 10 principais doadores para o Fundo Emergencial (EFR) do Haiti, 2010

Tabela 7 – Os 10 principais doadores não integrantes do DAC/OCDE para assistência humanitária, 2010

QUADROS

Quadro 1 – Brasil: cooperação multilateral recebida por organização, setor e modalidade de atuação, s/d

Quadro 2 – Iniciativas governamentais e privadas, de âmbitos regional e global, relacionadas à segurança alimentar e nutricional com envolvimento do Brasil

Quadro 3 – Brasil: exemplos de modalidades de cooperação técnica em segurança alimentar e nutricional

Quadro 4 – Perfil das organizações entrevistadas

Quadro 5 – O caso emblemático do ProSavana

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Brasil tem-se firmado internacionalmente no campo da cooperação internacional. Considerado estratégico por tradicionais doadores do Norte, o país continua sendo receptor da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD). E mais: essa cooperação praticamente triplicou entre 2010 e 2012, passando de US\$ 453 milhões para cerca de US\$ 1,3 bilhão no período, quando se manteve relativamente estável no seu conjunto, em torno de 0,3% do PIB dos países doadores.

Além disso, o país vem ocupando lugar de destaque entre os países emergentes que celebram parcerias na promoção do desenvolvimento internacional. Os números mais recentes revelam que o governo federal gasta algo em torno de 0,1% do seu PIB e que esses recursos teriam aumentado, especialmente a partir de meados da década de 2000. Contudo, alguns indícios parecem sinalizar que esse tempo de crescimento teria chegado ao fim e que, desde 2011, o esforço governamental nessa área vem arrefecendo.

De todo modo, a inserção do Brasil no campo da cooperação vem despertando a curiosidade de diversos atores (governamentais, de organizações e movimentos da sociedade civil, da academia e do setor empresarial). Ainda que o país tenha desempenho inferior em relação a outras nações emergentes, em termos de alocação de recursos, como China ou Arábia Saudita, sua atuação gera interesse, em grande parte, devido às conquistas obtidas nos últimos anos: a consolidação da democracia, desde a promulgação da Constituição de 1988; os resultados econômicos (em geral, favoráveis); os avanços obtidos no campo da inclusão social; e o dinamismo da política externa, alicerçada na priorização das relações Sul-Sul e no fortalecimento do multilateralismo. Tais fatores contribuem para tornar o país atrativo e “com moral” para celebrar parcerias com outros na promoção do progresso da humanidade. Internamente, interessa ao governo investir nesse campo, pois o ajuda a consolidar-se como ator global. Também contribui para intensificar as relações multilaterais e bilaterais, para influir em fóruns internacionais e para reforçar blocos de países (especialmente do Sul) que buscam um novo equilíbrio das relações de poder no cenário internacional. Outros elementos relevantes desse recente protagonismo dizem respeito à necessidade de abrir novos mercados e de buscar oportunidades de investimento para a indústria nacional.

A cooperação brasileira, que se inscreve na narrativa da cooperação Sul-Sul, apresenta uma série de vantagens na promoção do desenvolvimento internacional, como, por exemplo, maior adequação às demandas e às necessidades dos parceiros. Com efeito, a proximidade quanto ao estágio de desenvolvimento e a similaridade nas dinâmicas econômicas e sociais favorecem a atuação do Brasil nos países com os quais ele coopera. Além disso, a história do país se assemelha às histórias de muitos países que ele apoia. Outra vantagem da cooperação brasileira diz respeito à ausência de condicionalidades e de regras de “ajuda casada” atreladas à cooperação (aquelas por meio das quais os países receptores ficam obrigados a comprar dos países doadores produtos e serviços associados ao apoio). Trata-se de relação mais horizontal, de parceria, de estabelecimento de objetivos partilhados por ambas as partes.

Entretanto, “nem tudo que brilha é ouro”. A atuação do Brasil nesse campo se, por um lado, é apreciada e cobiçada, por outro, vem sofrendo algumas críticas, tais como: falta de informações e ausência de transparência, descoordenação das ações, alcance limitado dos projetos, exportação das contradições nacionais (como, por exemplo, a promoção da agricultura familiar e o estímulo à expansão do agronegócio), associação com agendas de interesses econômicos e comerciais em detrimento do efetivo desenvolvimento sustentável, baixa capacidade de adaptar-se às reais condições locais, entre outras queixas.

Diante dessas tensões e contradições, o Inesc, com o apoio do Consea e da Oxfam, resolveu empreender uma reflexão sobre a cooperação brasileira em geral, porém mais especificamente no campo da segurança alimentar e nutricional, objeto de atenção comum a essas três organizações. Para tanto, procurou-se responder a indagações, tais como: qual é o cenário da cooperação internacional e como o Brasil se insere nele? Existem novidades no ar? O que acontece na área de segurança alimentar e nutricional? Como aprimorar essa atuação?

Este ensaio representa uma tentativa de responder a essas indagações e, também, de contribuir para subsidiar a atuação do Conselho e das organizações que atuam na área para o futuro próximo. Trata-se de ensaio, pois as informações são escassas e as reflexões no campo da segurança alimentar são mais rarefeitas ainda. Buscou-se construir uma primeira narrativa, que tenta, mais do que tudo, aportar elementos ao debate, levantar hipóteses e apresentar sugestões.

Para delimitar o campo de atuação, tem-se como referência a definição de *segurança alimentar e nutricional* (SAN) contida na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan, Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006), que define a SAN como meio para a realização do direito humano à alimentação adequada, isto é, do direito de todos

ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. Vê-se que se trata de abordagem intersetorial que compreende desde a produção de alimentos, passando pela sua comercialização, até chegar à produção, incluindo ações de saúde e educação, entre outras. Portanto, a cooperação nesse campo resulta em um conjunto abrangente e complexo de ações. Neste ensaio, nós nos concentraremos na cooperação promovida pelo governo federal nos últimos dez anos. Assim, não abordaremos a cooperação originada por outros atores, como os entes subnacionais, as organizações da sociedade civil e o setor empresarial. Tais análises ficam para estudos posteriores. Note-se que concentramos nossa reflexão na cooperação humanitária e na cooperação técnica, áreas para as quais dispomos de mais informações. No futuro próximo, poderemos nos deter com mais vagar em outras dimensões da cooperação.

Destaque-se que o presente estudo iniciou-se em novembro de 2013 e, nesse sentido, as leituras e reflexões ocorridas até dezembro do mesmo ano foram importantes para subsidiar a organização da XIII Plenária do Consea, que ocorreu no início daquele mês. Tal evento tratou especificamente do tema da cooperação brasileira em SAN e nossos aportes puderam ser aproveitados tanto na construção da agenda quanto na elaboração de versões preliminares da Exposição de Motivos que foi debatida no pleno e que, uma vez aprovada, foi enviada à presidente da República.

O documento está dividido em mais seis partes, além da presente introdução. Na seção seguinte, discute-se o papel do Brasil na cooperação internacional em geral, tanto como receptor quanto como promotor. Na segunda parte, busca-se entender como se constitui o campo da cooperação especificamente na área de segurança alimentar e nutricional. A seguir, procura-se traçar um perfil da cooperação brasileira em SAN, apresentando um panorama geral a partir das informações existentes e destacando avanços e desafios. O quarto capítulo dedica-se a refletir sobre a agenda internacional do Consea, pois avaliamos que o referido colegiado desempenha papel relevante no campo em análise. A seguir, apresentam-se os resultados de entrevistas realizadas com mais de uma dezena de redes, fóruns ou coletivos de organizações da sociedade civil, de âmbitos nacional, regional e global, direta ou indiretamente ligados à área de SAN. O intuito desse levantamento qualitativo foi o de tentar identificar a percepção daqueles que seriam teoricamente beneficiados pela atuação do Brasil alhures na área de segurança alimentar e nutricional, isto é, responder à pergunta central: o que pensam sobre nós? Por fim, à luz das reflexões e dos dados abordados nos capítulos anteriores, o texto se encerra com a identificação de pistas para construir e implementar uma agenda de incidência nessa área.

1. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E O BRASIL

1.1 AS MUDANÇAS NO CENÁRIO INTERNACIONAL DA ASSISTÊNCIA OFICIAL AO DESENVOLVIMENTO (AOD)

A cooperação internacional governamental, chamada de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), fornecida pelos doadores tradicionais,² vem passando por uma série de mudanças devido a diversos fatores, resumidos a seguir.

1.1.1 DIMINUIÇÃO RELATIVA DA AOD

Desde o início da década de 2010, os valores da AOD praticamente não aumentaram, mantendo-se em torno do patamar de 0,3% do PIB global, sendo que houve ligeira queda em 2012 (veja a tabela 1).

TABELA 1
AOD TOTAL E EM % DO PIB

ANOS	AOD EM BILHÕES DE DÓLARES CORRENTES (A)	AOD EM % DO PIB	META DA AOD (0,7% DO PIB) EM BILHÕES DE DÓLARES (B)	“DÉFICIT” RESULTANTE DA DIFERENÇA ENTRE A META E A AOD EFETIVA EM MILHÕES DE DÓLARES (B) – (A)
2010	129,0	0,32	282,2	(153,2)
2011	134,7	0,31	304,2	(169,5)
2012	126,9	0,29	306,3	(179,4)
2013	134,8	0,30	314,5	(179,7)
TOTAL	525,4		1.207,2	(681,8)

Fonte: DAC/OCDE: <<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE1>>. Elaboração própria.

2 Os doadores tradicionais se reúnem no âmbito do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento (DAC/OCDE). O DAC é integrado por representantes de 29 países membros, a saber: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia, Dinamarca, Espanha, Eslovênia, Eslováquia, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Suécia, Suíça e União Europeia. Representantes do Banco Mundial, do FMI e do PNUD participam do DAC como observadores.

Segundo dados da OCDE (2012), a AOD aumentou 63% na década de 2000. O que os números não revelam é que os doadores tradicionais não têm cumprido seus compromissos internacionais e têm deixado de alocar expressivos recursos para a cooperação internacional. Nesse sentido, a diminuição relativa da AOD pode ser aferida de duas maneiras. A primeira diz respeito ao fato de que os países doadores estão longe de ter cumprido as metas acordadas na Conferência das Nações Unidas sobre Financiamento para o Desenvolvimento, celebrada em Monterrey,³ México, em 2002, principalmente a meta de alocar 0,7% do PIB à AOD. O desrespeito ao acordo resulta num permanente “déficit” da ajuda. A título de ilustração, a tabela 1 mostra que, para os anos de 2010 a 2013, o déficit total é estimado em cerca de US\$ 682 bilhões. Note-se que alguns poucos países (como Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Dinamarca e Suécia) ultrapassam a meta de 0,7% do PIB.

A queda relativa da AOD também pode ser evidenciada pela brecha crescente entre a riqueza dos países doadores e a alocação da ajuda *per capita*. Tomlinson (2010: 157-159) mostra que o PIB *per capita* dos doadores cresceu mais de 200% entre 1961 e 2008, enquanto a ajuda *per capita* elevou-se em somente 66% para o mesmo período. Em 1961, a AOD *per capita* representava 0,5% do PIB *per capita*. Em 2008, esse percentual caiu para menos de 0,3%.

1.1.2 EMERGÊNCIA DE NOVAS PRIORIDADES

Tal questão soma-se também a esse cenário de escassez relativa de recursos devido à emergência de novos problemas para os países desenvolvidos. Assim, por exemplo, depois do “11 de Setembro”, os Estados Unidos têm dado prioridade ao Iraque e ao Afeganistão. Mais recentemente, esforços têm sido canalizados para a Síria. Vultosos recursos da União Europeia (UE) vêm sendo direcionados para processos de integração dos novos países que se somaram ao bloco, bem como para o atendimento de carências sociais dos países mais pobres da região. O Japão, por seu turno, vem dando especial atenção às vítimas do violento terremoto que sacudiu o país em 2011.

Além disso, as consequências da crise de 2008 resultaram em expressivos cortes dos orçamentos da cooperação de diversos países. Segundo dados da OCDE,⁴ entre 2011 e 2012, a AOD em termos reais caiu 47% na Espanha, 32% na Itália, 16% na Grécia, 13% na Bélgica e 11% em Portugal. Em países como Estados Unidos (-2,6%), França (-1,4%),

3 Note-se que a primeira vez em que os países desenvolvidos acordaram esta meta foi na Assembleia-Geral da ONU de 24 de outubro de 1970, por meio da Resolução nº 2.626 (XXV).

4 A este respeito, consulte o *site*: <<http://www.oecd.org/dac/stats/statisticsonresourceflows-todevelopingcountries.htm>>.

Alemanha (-2,0%), Japão (-1,1%), Países Baixos (-6,6%) e Reino Unido (-0,5%), as quedas foram menores, mas seu impacto é expressivo, tendo em vista que esses seis países concentravam mais de dois terços do total da AOD em 2012.

Novas prioridades vêm surgindo nos países desenvolvidos atreladas aos problemas que começam a afetá-los, como é o caso da energia e das mudanças climáticas.

Tais problemas e novas prioridades acabam reorientando o destino das verbas de AOD ou competindo pelos seus recursos, seja para países considerados estratégicos do ponto de vista geopolítico, seja para a resolução de questões internas dos países doadores.

1.1.3 BAIXA EFETIVIDADE DA AOD

Depois de cinco décadas de ajuda, cresce o entendimento de que a AOD teria tido baixa efetividade, uma vez que os países doadores tenderam a atrelar suas atividades de cooperação aos seus interesses econômicos e políticos, muito mais do que a promover o desenvolvimento das comunidades e dos povos beneficiários da AOD. Com isso, houve pouca preocupação com: (a) as reais necessidades das comunidades atendidas; (b) o fortalecimento de institucionalidades democráticas locais; (c) o empoderamento das sociedades nacionais receptoras da cooperação internacional; (d) a promoção dos direitos humanos; (e) a igualdade de gênero; (f) a defesa do meio ambiente; e (g) a avaliação dos resultados. Somam-se a isso: (i) a predominância de uma visão excessivamente assistencialista; (ii) o desperdício de recursos provenientes da ausência de coordenação das agências promotoras da AOD e da consequente superposição das ações; (iii) a falta de transparência na alocação de recursos; (iv) a insuficiente prestação de contas tanto às sociedades doadoras quanto às receptoras; e (v) a excessiva dependência da AOD por parte de alguns países. Apesar dos acordos selados na Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005)⁵ e no Plano de Ação de

5 O II Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda decorreu em Paris, em 2005, e juntou os doadores tradicionais (bilaterais e multilaterais), novos doadores, organizações da sociedade civil e do setor empresarial com o objetivo de avaliar o estado da arte da assistência internacional ao desenvolvimento. Os compromissos assumidos ficaram traduzidos na Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, que se assenta em cinco pressupostos considerados essenciais para a promoção do desenvolvimento: 1º) apropriação: os países parceiros exercem uma liderança efetiva sobre as suas políticas e estratégias de desenvolvimento; 2º) alinhamento: os doadores baseiam sua ajuda nas estratégias de desenvolvimento dos parceiros; 3º) harmonização: os doadores coordenam suas atividades e minimizam os custos relacionados à ajuda; 4º) gestão para os resultados: os doadores e parceiros orientam suas atividades de forma a atingir os resultados desejados; e 5º) prestação de contas mútuas: os doadores e os países parceiros comprometem-se a prestar contas mutuamente sobre os resultados de uma melhor gestão da ajuda.

Acra (2008),⁶ os avanços observados desde a metade da década de 2000 foram pequenos. Representantes da sociedade civil global que acompanharam a reunião do IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, realizado em Busan, na República da Coreia, em novembro de 2011, manifestam sua preocupação, pois consideram que os doadores e os governos parceiros não conseguiram cumprir a maior parte dos compromissos pactuados em Paris e em Acra (Better Aid, 2011). Para além desses acordos, urge incorporar na agenda de debates temas centrais para a promoção do efetivo desenvolvimento sustentável, como, por exemplo: a) restrições comerciais sem compensação; b) sistemas tributários frágeis e regressivos; c) regulação das transnacionais, tanto nas suas ações mercantis quanto nas suas intervenções ditas de *responsabilidade social*; d) bens comuns globais; e) mudanças climáticas; f) ausência de participação das organizações e dos movimentos sociais nos espaços; e g) processos decisórios, entre tantos outros.

1.1.4 ENTRADA EM CENA DE NOVOS DOADORES

Os anos recentes se caracterizam pela irrupção de novos doadores no cenário da cooperação internacional, especialmente dos países considerados emergentes, como Brasil, China, Índia, Turquia, África do Sul, Arábia Saudita, Kuwait, entre outros. Estima-se que o aporte desses países seja da ordem de 10% a 12% do total da AOD dos doadores tradicionais (Tomlinson, 2011; Di Ciommo, 2014). Ainda que o volume de recursos mobilizados por esses novos doadores seja pequeno, seus montantes vêm crescendo. A comparação tem que ser efetuada com muito cuidado, pois as definições do que a cooperação representa variam de país a país.⁷ Ademais, em geral, são substancialmente diferentes daquela utilizada pelo DAC/OCDE.⁸ Levando essa observação em consideração, Di Ciommo (2014) estudou a cooperação de 24 países que não são listados como doadores tradicionais⁹ e observou que os recursos alocados aumentaram quatro vezes no período

6 O Plano de Ação de Acra resultou do III Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda. O plano lista um conjunto de ações com vistas a acelerar e aprofundar a implementação da Declaração de Paris. Tais ações estão estruturadas em torno de três eixos: a apropriação pelos países; a construção de parcerias mais sólidas e inclusivas; a gestão para resultados e a prestação de contas mútuas.

7 A título de exemplo, o Brasil não considera como cooperação os empréstimos concessionais. Já a China, sim.

8 A AOD do DAC/OCDE abarca a cooperação bilateral, a ajuda humanitária, a cooperação multilateral, o perdão de dívidas e empréstimos concessionais.

9 A pesquisa de Di Ciommo levou em consideração os seguintes países (note-se que alguns entraram recentemente para o DAC/OCDE): África do Sul, Arábia Saudita, Brasil, Bulgária, China, Chipre, Eslovênia, Estônia, Hungria, Índia, Islândia, Israel, Kuwait, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Malta, Polônia, República da Eslováquia, República Tcheca, Romênia, Rússia, Tailândia, Turquia.

de 2000 a 2011, atingindo patamar de pouco menos de US\$ 17 bilhões no último ano da série. Esses valores correspondem a cerca de 0,09% do PIB desses países. Note-se que os principais promotores da cooperação entre os países em desenvolvimento são China e Arábia Saudita.

Esse novo tipo de cooperação vem contribuindo para alterar a forma de promover o desenvolvimento. Novas modalidades vêm sendo desenhadas, como, por exemplo, a cooperação Sul-Sul e a cooperação triangular.

A cooperação Sul-Sul (CSS) foi definida na Resolução nº 64/222, da Assembleia-Geral da ONU, de 21 de dezembro de 2009, como iniciativa comum dos países do Sul, advinda de afinidades e experiências compartilhadas, com base em objetivos comuns e solidariedade entre eles, sendo guiada, entre outras motivações, pelos princípios de respeito à soberania e aos direitos nacionais, livres de qualquer condicionalidade (*apud* Cepal, 2010: 5). Para a Secretaria-Geral Ibero-Americana (SEGIB, 2010), a cooperação Sul-Sul é um tipo de cooperação entre países em desenvolvimento ancorada nos seguintes critérios:

- A cooperação é baseada na horizontalidade, na solidariedade e no estabelecimento de interesses mútuos.
- O intercâmbio de conhecimentos é considerado mais relevante do que os fatores financeiros. Abrange um amplo espectro de campos de atuação que se implementam no marco da assistência técnica ou do fortalecimento institucional.
- A CSS é marcada pela reciprocidade, pelo respeito mútuo, bem como pelo respeito à soberania dos países envolvidos.
- A CSS busca ser efetiva no uso dos recursos.
- A cooperação Sul-Sul busca construir relações entre parceiros da mesma região, entre países de continentes distintos, bem como estabelecer novas e inéditas alianças.

Se é bem verdade que existem vantagens comparativas de que dois países com trajetórias políticas, culturais e sociais semelhantes estabeleçam relações de parceria entre si, é também verdade que somente isso não garante a efetiva promoção de um desenvolvimento sustentável dos pontos de vista econômico, político, social e ambiental. Os novos atores da cooperação internacional, na sua grande maioria, não se submetem aos acordos celebrados em Paris, Acra e Busan porque não fazem parte do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE – com exceção da Coreia, que ingressou no DAC

recentemente – ou porque não concordam com os termos dos acordos. Verifica-se que existe pouca transparência nas informações e que a institucionalidade é muito frágil, além de ser baixa a participação de movimentos e organizações da sociedade civil nas tomadas de decisão, na implementação e no acompanhamento das atividades de cooperação. Também não se tem notícias dos resultados da CSS.

A cooperação triangular, por seu turno, é um tipo de relação que envolve, em geral, três atores: um doador tradicional (país integrante do DAC da OCDE ou organismo internacional), um país emergente e um terceiro país menos desenvolvido. Cada nação contribui com sua experiência, todos voltados para a construção de objetivos comuns atrelados às prioridades de desenvolvimento do terceiro país. Note-se que estão surgindo novos formatos de cooperação triangular, como, por exemplo, alguns que envolvem somente países do Sul ou que mobilizam mais do que três parceiros (a chamada *cooperação múltipla*). Em que pese os avanços que este formato de cooperação possa trazer, especialmente a melhor adequação da agenda às necessidades do terceiro país (o país beneficiado), e o envolvimento de organizações não governamentais, pairam sobre ele alguns questionamentos, como, por exemplo: aumento dos custos; manutenção de uma cooperação orientada pelos interesses dos países do Norte, que continuam hegemônicos no cenário da cooperação internacional; morosidade na implementação dos projetos; imposição da agenda dos países emergentes ao país beneficiário; maiores dificuldades para assegurar a transparência e a prestação de contas; e a substituição, em vez da complementaridade, da AOD Norte/Sul (bilateral e multilateral) por esta forma de atuação.

1.2 O BRASIL COMO ATOR EMERGENTE NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

O Brasil se caracteriza por ser, ao mesmo tempo, beneficiário da AOD e promotor de cooperação internacional. Essa particularidade contribui para fortalecer seu papel de ator global, considerado como país estratégico por diversos governos e organismos multilaterais.

1.2.1 CRESCE A AOD NO BRASIL EM TEMPOS RECENTES

Entre 2010 e 2012, os recursos recebidos pelos doadores tradicionais aumentaram em quase três vezes em termos correntes, passando de US\$ 453,31 milhões em 2010 para US\$ 1,28 bilhão em 2012 (veja a tabela 2). Em 2012, esse aporte correspondeu a cerca de 0,06% do PIB do país. Diferentemente do total da AOD, que diminuiu em 2012, como observamos na tabela 1, no Brasil, a AOD não somente aumentou como elevou-se significativamente (mais de 50%) entre 2012 e 2011.

TABELA 2
BRASIL: AOD RECEBIDA, DE 2010 A 2012

ANOS/DOADORES	US\$ (milhões correntes)		
	2010	2011	2012
TODOS OS DOADORES, (TOTAL)	453,31	815,49	1.288,22
PAÍSES DA DAC/OCDE	403,22	648,00	1.086,64
PAÍSES QUE NÃO SÃO DA DAC/OCDE	1,50	1,70	1,69
AGÊNCIAS MULTILATERAIS	48,59	165,79	199,89

Fonte: DAC/OCDE. Acesse o *site*: <<http://stats.oecd.org/qwids/#?x=1&y=6&f=3:51,4:1,5:3,7:1,2:24&q=3:51+4:1+5:3+7:1+2:24+1:1,2,25,26+6:2010,2011,2012,2013>>.

De acordo com a OCDE,¹⁰ os cinco principais doadores, aqueles que repassam mais de US\$ 100 milhões por ano a partir da média entre 2011 e 2012, são os seguintes: França (US\$ 464 milhões), Alemanha (US\$ 187 milhões), União Europeia (US\$ 172 milhões), Japão (US\$ 160 milhões) e Noruega (US\$ 144 milhões). Segundo dados da Agência Brasileira de Cooperação (ABC),¹¹ no que se refere à cooperação bilateral recebida, os projetos em execução concentram-se, principalmente, nos setores de meio ambiente, agricultura, saúde, administração pública, energia, transportes e planejamento urbano. No que tange à cooperação multilateral recebida,¹² o quadro 1 lista as entidades e suas áreas de atuação.

Temos como hipótese que a presença não negligenciável e crescente de países desenvolvidos e organismos multilaterais no Brasil têm os objetivos tanto de influenciar a agenda brasileira em setores considerados estratégicos quanto de influenciar a agenda global pela via do Brasil.

10 A este respeito, consulte o *site*: <<http://www.oecd.org/dac/stats/recipientcharts.htm>>.

11 A este respeito, consulte o *site* da ABC na página: <<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoRecebida/SetoresBeneficiadosBilaterais>>.

12 A este respeito, consulte o *site* da ABC na página: <<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoRecebida/SetoresBeneficiadosMultilaterais>>.

QUADRO 1

BRASIL: COOPERAÇÃO MULTILATERAL RECEBIDA POR ORGANIZAÇÃO, SETOR E MODALIDADE DE ATUAÇÃO, S/D

ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS	SETORES DE ATUAÇÃO	MODALIDADES
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento	Desenvolvimento econômico e social, desenvolvimento urbano, meio ambiente	Projetos
Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe	Desenvolvimento econômico e social (formulação de políticas públicas, desenvolvimento sustentável, planejamento econômico)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Projetos ✓ Missões técnicas ✓ Seminários
FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação	Desenvolvimento agrícola e rural sustentável (geração de emprego e renda, aumento da produtividade rural, apoio à agricultura familiar), segurança alimentar, pesca, florestas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Projetos nacionais ✓ Projetos regionais ✓ Missões técnicas ✓ Seminários
Flacso – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais	Ciências sociais	Projetos
Fnuap – Fundo de População das Nações Unidas	Reprodução humana (planejamento familiar, saúde sexual), população e estratégias de desenvolvimento (incorporação de fatores demográficos nos processos de planejamento, conscientização e capacitação em temas de população)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Projetos nacionais ✓ Projetos regionais
Habitat – Centro de Assentamentos das Nações Unidas	Assentamentos humanos, desenvolvimento urbano	Projetos
Ilica – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura	Desenvolvimento rural sustentável, recursos naturais e produção agropecuária, sanidade agropecuária	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Projetos nacionais ✓ Projetos regionais ✓ Missões técnicas ✓ Seminários.
Oaci – Organização da Aviação Civil Internacional	Transporte aéreo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Projetos nacionais ✓ Projetos regionais
OEA – Organização dos Estados Americanos	Desenvolvimento regional, meio ambiente (recursos hídricos), educação, ciência e cultura.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Projetos nacionais ✓ Projetos regionais
OEI – Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura	Educação, ciência e cultura	Projetos regionais
OIMT – Organização Internacional de Madeiras Tropicais	Desenvolvimento florestal sustentável, produção, mercado e comercialização de madeira, indústria florestal, informação econômica e de mercado	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Projetos ✓ Missões técnicas

OIT – Organização Internacional do Trabalho	Trabalho e emprego, seguridade social, combate ao trabalho infantil, segurança e saúde no trabalho, cooperativismo e associativismo, organizações trabalhistas independentes	✓ Projetos ✓ Missões técnicas ✓ Seminários
OMM – Organização Meteorológica Mundial	Meteorologia, climatologia, hidrologia	✓ Projetos nacionais ✓ Projetos regionais
Ompi – Organização Mundial de Propriedade Intelectual	Propriedade intelectual	Projetos
Opas – Organização Pan-Americana da Saúde	Saúde pública, defesa da saúde animal	✓ Projetos nacionais ✓ Projetos regionais ✓ Missões técnicas ✓ Seminários
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento	Governança (administração pública, políticas públicas contra a pobreza, etc.), meio ambiente (conservação de recursos naturais, biodiversidade, energias alternativas, etc.), desenvolvimento humano (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, desenvolvimento local, direitos humanos, etc.)	Projetos
UIT – União Internacional de Telecomunicações	Telecomunicações	Projetos
UNODC – Escritório das Nações Unidas para o Combate às Drogas e à Prevenção ao Crime	Prevenção ao abuso de drogas (redução da demanda de entorpecentes, educação contra as drogas, programas de conscientização da população, reabilitação, etc.), prevenção ao crime	✓ Projetos ✓ Missões técnicas ✓ Seminários
Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura	Educação, ciências humanas, desenvolvimento cultural, comunicação e informação	Projetos
Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância	Proteção e sistema de garantias, redução das disparidades, políticas públicas, cultura pela cidadania da criança	Projetos
Unido – Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial	Indústria, promoção de investimentos	✓ Projetos ✓ Missões técnicas ✓ Seminários
ONU Mulheres – Entidade das Nações Unidas para Igualdade de Gênero e Empoderamento das Mulheres	Promoção da mulher, equidade de gênero, empoderamento	✓ Projetos ✓ Missões técnicas ✓ Seminários
UPU – União Postal Universal	Serviços postais	Projetos

Fonte: ABC (<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoRecebida/SetoresBeneficiados/Multilaterais>). Elaboração própria.

1.2.2 BRASIL PARCEIRO: O CRESCIMENTO DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL (COBRADI) NA DÉCADA DE 2000

Nos últimos anos, o Brasil tem-se firmado internacionalmente como prestador de cooperação em suas múltiplas vertentes. Números oficiais, divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), apontam para seu expressivo crescimento entre os anos de 2005 a 2010, alcançando o patamar de R\$ 1,6 bilhão em 2010, o equivalente a US\$ 923,37 milhões (Cobradi, 2010 e 2013).¹³ Esse valor também corresponde a 0,04% do PIB daquele ano, que foi da ordem de R\$ 3,8 trilhões.¹⁴ Como pode ser observado na tabela 3, mais de dois terços dos recursos destinam-se a operações de manutenção de paz e a gastos com organismos internacionais. A cooperação humanitária ocupa o terceiro lugar, absorvendo 17,5% dos gastos. Seguem-se a cooperação técnica (6,3%), a educacional (3,8%) e a científica e tecnológica (2,6%).

13 A definição da Cobradi (2013: 14) é a seguinte: “as ações da Cobradi executadas pelo governo federal são, no período dos estudos elaborados até o momento, mantidas com recursos do Tesouro Nacional na consecução de responsabilidades assumidas em tratados, convenções, acordos, protocolos, atos institucionais ou compromissos internacionais. Distinguem-se por serem implementadas pela administração pública federal por meio dos quadros técnicos que disponibilizam tempo e conhecimento para se engajarem na compreensão, reflexão e busca conjunta de soluções para os desafios comuns de desenvolvimento. Os gastos com a Cobradi são oriundos de fontes orçamentárias inscritas na Lei de Orçamento Anual no âmbito das despesas de custeio da administração pública, não configurando investimento ou subvenção – com exceção às doações oficiais. Cumpre ponderar que financiamentos (investimentos com variadas taxas de retorno) e perdões de dívidas não constituem gastos/despesas correntes e, portanto, não compõem esta publicação. Há, de fato, dois grandes tipos de gastos realizados pelo governo federal com a cooperação para o desenvolvimento internacional: i) com servidores e colaboradores da administração pública federal, incluindo passagens, diárias, salários, horas técnicas, como bolsas de pesquisa, e com doações; e ii) aqueles decorrentes de compromissos e obrigações do governo brasileiro junto a organismos internacionais”. Note-se que, com esta definição, o estudo pretende diferenciar a cooperação brasileira da assistência oficial para o desenvolvimento (AOD) dos países da OCDE. Uma das diferenças apontadas é que a definição do Ipea considera apenas recursos oferecidos pelo Brasil a fundo perdido, excluindo os empréstimos concessionais que fazem parte da definição do CAD-OCDE. Outra distinção diz respeito às contribuições para organizações internacionais do Sul das quais o Brasil é país-membro, cujos financiamentos não são normalmente contabilizados no cálculo da AOD pelo CAD. Destaque-se, ainda, que o Brasil não considera o perdão de dívidas como cooperação, diferentemente da AOD.

14 A este respeito, consulte o seguinte site: <www.bcb.gov.br/pec/indeco/port/ie1-51.xls>.

TABELA 3

GASTOS COM A COBRADI POR MODALIDADES, 2010

MODALIDADES	COBRADI (R\$)	(%)
COOPERAÇÃO TÉCNICA	101.676.174	6,3
COOPERAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA	42.255.987	2,6
COOPERAÇÃO EDUCACIONAL	62.557.615	3,8
COOPERAÇÃO HUMANITÁRIA	284.186.759	17,5
APOIO E PROTEÇÃO A REFUGIADOS	1.039.225	0,1
OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ	585.063.470	36,0
GASTOS COM ORGANISMOS INTERNACIONAIS	548.361.950	33,7
TOTAL	1.625.141.180	100,0

Fonte: Cobradi, 2013.

Ainda que o Brasil coopere há muitos anos, na última década, a consolidação da democracia, os resultados econômicos e os avanços obtidos no campo da inclusão social são alguns dos fatores que impulsionam a expansão da atuação brasileira. O dinamismo da política externa, alicerçada na priorização das relações Sul-Sul e no fortalecimento do multilateralismo, é outro elemento central desse recente protagonismo, além da necessidade de abrir novos mercados, de buscar oportunidades de investimento para a indústria nacional e de obter maior influência em fóruns internacionais.¹⁵

Este conjunto de elementos contribui para afirmar o país como importante ator global. Neste contexto, a intensificação da cooperação subsidia a política externa, ajudando a consolidar as relações multilaterais e bilaterais e a reforçar blocos de países, especialmente do Sul, que buscam novo equilíbrio das relações de poder no cenário internacional, como no caso do G20 Comércio (grupo formado pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo mais a União Europeia), do Ibas (Índia, Brasil e África do Sul), do Basic (Brasil, África do Sul, Índia e China) e dos Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

15 A este respeito, veja autores como: Lima (2005), Vigevani e Cepaluni (2007), Cabral (2011), Rossi (2011), Milani e Carvalho (2012), Costa Leite (2013), Cabral e Shankland (2013), entre outros.

Ressaltamos o marco constitucional da cooperação empreendida pelo governo federal, que se ancora no artigo 4º da Constituição Federal de 1988, segundo o qual o país rege suas relações internacionais pelo princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Como vimos na tabela 3, integram a cooperação brasileira ações nos campos: a) humanitário; b) técnico; c) científico; d) tecnológico; e) econômico, financeiro, educacional e cultural; f) de manutenção da paz; e g) de contribuições a organismos internacionais.

A cooperação brasileira para o desenvolvimento está articulada com a narrativa da cooperação Sul-Sul (CSS), que descrevemos anteriormente. Ela se pauta pelos princípios estabelecidos no referido artigo 4º da Constituição Federal, cujos primeiros incisos preveem o respeito à independência nacional e a prevalência dos direitos humanos que são universais, conceitos que o Brasil compartilha com outros países em desenvolvimento, com o objetivo de colaborar na promoção do progresso socioeconômico, cultural e institucional de outros povos. São também princípios norteadores da cooperação o respeito à soberania, a não intervenção em assuntos internos de outras nações, a solidariedade, a ausência de interesses comerciais, a não condicionalidade e a atuação em função da demanda dos parceiros.

Nesses termos, o compromisso do governo federal deve ser o de conceber, de forma conjunta com os países e as sociedades parceiras, iniciativas ancoradas no desenvolvimento efetivo de capacidades locais em sua diversidade étnico-racial, de gênero e cultural. Tal abordagem, quando efetivamente implementada, fortalece o exercício da apropriação e potencializa a autoestima dos beneficiários diretos dos programas, dos projetos e das ações.

1.2.3 A RECENTE PERDA DE IMPORTÂNCIA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO NA AGENDA POLÍTICA BRASILEIRA

Note-se, contudo, que no período recente o governo brasileiro tem desacelerado suas atividades de cooperação, o que, aliás, se faz sentir nos depoimentos de lideranças de organizações da sociedade civil, como veremos mais adiante, nos quais encontram-se queixas de que o Brasil prometeu e não está honrando seus compromissos.

Ainda que não existam dados atuais da Cobradi, pois os últimos datam de 2010, podemos avaliar o comportamento do Executivo federal por meio dos recursos orçamentários, mais especificamente analisando a Subfunção 212 (referente à Cooperação Internacional) da

Função 07 – Relações Exteriores.¹⁶ A Subfunção 212 compreende as ações relacionadas ao planejamento, à coordenação, à execução e ao controle da contribuição brasileira à cooperação internacional, por meio de sua participação nos organismos internacionais, nos programas regionais de cooperação técnica e científica e de seu apoio às diversas instituições que contribuam para a consecução dos objetivos dessa cooperação. Note-se que existe diferença em relação aos cálculos da Cobradi, ainda que se encontrem contabilidades comuns.¹⁷

Como pode ser observado na tabela 4, a partir de 2012, os recursos orçamentários alocados para a área começaram a diminuir significativamente e o que está previsto no orçamento de 2014 corresponde a somente 26% do que foi efetivamente gasto em 2010.

TABELA 4

ORÇAMENTO-GERAL DA UNIÃO: EVOLUÇÃO DA SUBFUNÇÃO 212 – COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

GASTOS OGU, SUBFUNÇÃO 2012/ EXERCÍCIO	PAGOS	RESTOS A PAGAR PAGOS	TOTAL	Reais correntes	
				% EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR	% EM RELAÇÃO A 2010
2010	1.155.804.350,28	255.350.181,90	1.411.154.532,18		
2011	805.196.106,67	698.896.560,00	1.504.092.666,67	6,59%	6,59%
2012	727.878.039,00	236.974.643,88	964.852.682,88	-35,85%	-31,62%
2013	515.848.788,00	426.563.956,00	942.412.744,00	-2,33%	-33,22%
2014	ORÇAMENTO APROVADO – LOA 2014		384.913.889,00	-59,16%	-72,72%

Fonte: Sigla Brasil. Elaboração própria, em parceria com Leão (2014).

16 A Função 07 – Relações Exteriores abarca o conjunto de ações governamentais exercidas no contexto internacional, objetivando a promoção, a proteção e a defesa dos interesses brasileiros. Ela se desdobra em duas Subfunções: a 211 – Relações Diplomáticas e a 212 – Cooperação Internacional.

17 Por exemplo, a Cobradi contabiliza gastos com servidores e colaboradores da administração pública federal, incluindo passagens, diárias, salários, horas técnicas e bolsas de pesquisa, entre outros. A Subfunção 212 não faz essa contabilidade e, por seu turno, considera gastos com o Poder Legislativo, o que não consta da Cobradi.

Agora que dispomos do quadro geral da participação do Brasil na cooperação internacional, vamos nos deter com mais vagar no seu protagonismo no que se refere à área de segurança alimentar e nutricional. Doravante, nós nos concentraremos no papel do país parceiro, daquele que promove iniciativas de cooperação.

2. O SURGIMENTO DO CAMPO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO

2.1 A CRISE INTERNACIONAL DOS PREÇOS DOS ALIMENTOS E A FOME NO MUNDO

Em anos recentes, o crescimento da demanda por produtos agrícolas, a expansão da produção de agrocombustíveis em detrimento de alimentos básicos, a diminuição dos investimentos na agricultura, a disputa por terras (de setores como mineração, energia e, mais recentemente, o mercado de carbono), a especulação nos mercados de *commodities* alimentares, os efeitos das mudanças climáticas, o aumento do preço do petróleo, entre outros fatores, contribuíram para provocar crises dos preços dos alimentos que se sucederam nos últimos anos (especialmente as de 2008 e 2010). Tais crises, traduzidas na expressiva elevação dos preços dos alimentos, resultaram em maciços protestos em diversos países do mundo. A insatisfação dos manifestantes decorre da permanência de contingente inaceitável de pessoas passando fome: 842 milhões de pessoas para o período de 2011 a 2013, segundo a FAO.¹⁸ E mais: segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), globalmente, mais de 100 milhões de crianças menores de cinco anos de idade estão desnutridas porque se encontram abaixo do peso. Estima-se que 35% de todas as mortes entre crianças menores de cinco anos estão associadas à desnutrição.¹⁹

18 A este respeito, veja o seguinte *site*: <<http://www.fao.org/news/story/en/item/198105/icode/>>.

19 A este respeito, veja o *site*: <<http://www.onu.org.br/100-milhoes-de-criancas-estao-abai-xo-do-peso-e-43-milhoes-acima-do-peso-em-todo-o-mundo-alerta-oms/>>.

Tal situação é ainda mais inaceitável quando se sabe que o mundo produz mais alimentos do que o necessário. Segundo dados da FAO, em média produz-se o equivalente a mais de 2.800 calorias por pessoa por dia,²⁰ mais do que o suficiente para atender às necessidades calóricas médias da população do planeta. Vê-se, pois, que o problema da insegurança alimentar de parte expressiva da população global não tem nenhuma relação com a produção, mas, sim, com a iníqua distribuição de recursos e ativos: muitos não têm renda nem acesso à terra e nem se beneficiam da atuação do Estado para que possam se alimentar adequadamente.

Ao que tudo indica, o mal-estar civilizatório provocado, entre outros fatores, por essas crises tende a se agravar no futuro próximo em decorrência: a) do crescimento das desigualdades nos âmbitos nacional e internacional; b) do aumento dos efeitos perversos resultantes dos eventos climáticos extremos; c) da perda de direitos sociais conquistados como consequência das crises econômica, financeira, energética e ambiental; d) da expansão do agronegócio e de seu modelo excludente; e) da insustentabilidade dos grandes assentamentos urbanos; e f) da fragilidade da governança global, entre outras questões. Decorre desse cenário a necessidade que tanto a comunidade internacional quanto os países em desenvolvimento sentem, mais do que nunca, de procurar soluções a esses problemas – ainda que, frequentemente, as respostas oferecidas tenham a tendência de piorar a situação.

2.2 O BRASIL CONTRIBUINDO PARA ENCONTRAR RESPOSTAS NO CENÁRIO INTERNACIONAL

No que se refere mais especificamente ao campo da segurança alimentar e nutricional, o Brasil tem-se destacado particularmente a partir da atuação internacional liderada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, desde 2003, na eliminação da fome no mundo, com base na experiência do programa “Fome Zero”.²¹ Diversas iniciativas governamentais, de caráter regional e global, que de uma forma ou outra contaram com o protagonismo do Brasil, contribuíram para a difusão de compromissos políticos e para a promoção de políticas e programas de segurança alimentar e nutricional. O quadro 2 apresenta algumas dessas iniciativas.

20 A este respeito, veja o site: <<http://www.fao.org/docrep/018/i3107e/i3107e03.pdf>>.

21 A este respeito, veja Fraundorfer (2013).

QUADRO 2

INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS E PRIVADAS, DE ÂMBITOS REGIONAL E GLOBAL, RELACIONADAS À SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL COM ENVOLVIMENTO DO BRASIL

2004	Fundo Ibas de Combate à Fome, uma parceria entre Índia, Brasil, África do Sul e o Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul.	Criado pelos países que compõem o Fórum de Diálogo Ibas (Índia, Brasil e África do Sul), o Fundo Ibas para o Alívio da Fome e da Pobreza começou suas operações em maio de 2004, apoiando-se nas capacidades disponíveis nos três países e em suas experiências nacionais exitosas de combate à fome e à pobreza. O principal objetivo do Fundo é financiar projetos autossustentáveis e replicáveis, voltados, sobretudo, para as necessidades dos países de <i>menor desenvolvimento relativo</i> (MDRs) ou em situação de pós-conflito. O Fundo busca, ademais, fornecer exemplos de melhores práticas que possam contribuir para a consecução das Metas do Milênio. ²²
2004	Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), resultante de acordo entre o Brasil e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).	O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) foi criado em 2004. Trata-se de um fórum global das Nações Unidas para o diálogo e aprendizado Sul-Sul sobre políticas inovadoras para o crescimento inclusivo. A partir de sua sede, em Brasília, o IPC-IG dedica-se à promoção de conhecimento entre os países em desenvolvimento visando à formulação, implementação e avaliação de políticas e programas que propiciem um processo de crescimento com inclusão social. O IPC-IG aborda os temas de desenvolvimento rural, transferência de renda e cooperação Sul-Sul, entre outros. ²³
2004	Aprovação das Diretrizes Voluntárias em Apoio à Realização Progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada, da FAO.	O objetivo dessas diretrizes é o de proporcionar uma orientação prática aos Estados no que se refere aos esforços para implementar a realização progressiva do direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. A elaboração desse instrumento contou com a participação da sociedade civil, inclusive de organizações brasileiras. O papel do governo do Brasil também foi relevante na sua elaboração e aprovação.

22 A este respeito, veja o *site*: <<http://tcdc2.undp.org/ibsa>>.

23 A este respeito, veja o *site*: <<http://www.ipc-undp.org/HomePort.do>>.

-
- 2004** Criação da Reunião Especializada sobre a Agricultura Familiar no Mercosul (Reaf). A constituição e a consolidação da Reaf têm o Brasil como um ator central. Trata-se de espaço inédito de diálogo regional voltado ao fortalecimento institucional e à participação social para a construção conjunta de políticas públicas para a agricultura familiar e a facilitação do comércio de seus produtos na região. Com a Reaf, a agenda alimentar ganha espaço com a convergência dos países do Mercosul em assegurar segurança e soberania alimentar e nutricional às suas populações a partir do reconhecimento da agricultura familiar como segmento estratégico dos pontos de vista econômico, social e ambiental. A Reaf também incorpora a construção de uma visão solidária e complementar da integração comercial e dá prioridade ao trabalho conjunto entre governos e organizações sociais representantes da agricultura familiar.²⁴
-
- 2005** Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome (IALCSH/FAO). Impulsionada pelo Brasil e pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a iniciativa é um compromisso dos países da região para erradicar a fome no prazo de uma geração (até 2025). O monitoramento da iniciativa acontece por meio do Grupo América Latina e Caribe perante as Nações Unidas (Grulac), do Grupo de Trabalho 2025 e do Comitê de Segurança Alimentar das Nações Unidas (CSA/ONU).²⁵ A iniciativa conta com recursos do Fundo Brasil-FAO, que é coordenado pelo Escritório Regional da FAO para a América Latina e o Caribe, que se localiza no Chile. Os projetos do fundo são implementados em quatro áreas: cooperação humanitária, alimentação escolar, aquicultura e fortalecimento da sociedade civil.
-
- 2006** Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (Ciradr/FAO). A conferência aconteceu no Brasil, em Porto Alegre (RS), e contou com a presença de representantes de aproximadamente 100 países. A Declaração da Ciradr, entre outros assuntos, reconhece a função central da reforma agrária e do desenvolvimento rural no desenvolvimento sustentável.
-

24 A este respeito, veja o *site*: <<http://www.reefmercosul.org/reef>>.

25 A este respeito, veja o *site*: <<http://www.rlc.fao.org/es/iniciativa>>.

2009	Reforma do Comitê para Segurança Alimentar Mundial das Nações Unidas (CSA/ONU).	A visão do reformado Comitê para Segurança Alimentar Mundial (CSA) das Nações Unidas é empenhar-se por um mundo livre da fome, em que os países implementem as diretrizes voluntárias para a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional. O processo de reforma do Comitê se inspirou na experiência brasileira do Consea, com especial ênfase na erradicação da fome e na participação social, com a criação do Mecanismo da Sociedade Civil. ²⁶
2009	Visita ao Brasil do relator especial das Nações Unidas para o Direito à Alimentação, Olivier De Schutter.	O Brasil é um dos poucos países do mundo aberto a visitas de relatores de direitos humanos da Organização das Nações Unidas (ONU). O relator especial ficou impressionado com o grau de compromisso e com a diversidade dos esforços realizados pelo governo do Brasil para melhorar a situação da segurança alimentar e nutricional no país. O relatório produzido por Olivier De Schutter apresenta, contudo, uma série de recomendações para o aprimoramento da intervenção pública, podendo-se destacar as seguintes: (a) o estabelecimento de uma instituição nacional independente para a promoção e a proteção dos direitos humanos; (b) o melhoramento da situação dos direitos dos povos indígenas; (c) a avaliação de impacto <i>'ex ante'</i> do direito à alimentação no contexto de projetos de infraestrutura de grande escala; (d) o respeito à liberdade de expressão e à liberdade de associação exercidas na forma de protesto social legítimo; (e) o uso máximo dos recursos públicos disponíveis para a realização progressiva do direito à alimentação; (f) a distribuição de terras; (g) a avaliação participativa das diferentes formas de agricultura (as de grande e pequena escala) e do apoio oferecido pelo Estado brasileiro a cada uma delas; (h) a avaliação participativa do impacto da política de comércio exterior sobre o direito à alimentação; e (i) o cumprimento de exigências sociais e ambientais nas plantações de cana-de-açúcar. ²⁷

26 A este respeito, para o CSA, veja o *site*: <<http://www.fao.org/cfs/cfs-home/en>> e, para o Mecanismo da Sociedade Civil, o *site*: <<http://www.fao.org/cfs/cfs-home/en>>.

27 A este respeito, veja o relatório de Olivier De Schutter apresentado às Nações Unidas: <http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20100305_a-hrc-13-33-add6_brazil_port.pdf>.

2010	Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural.	O diálogo foi realizado no Brasil e contou com a participação de representantes de 45 países africanos e de organizações internacionais, tais como o Programa Mundial de Alimentação (PMA), o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (Fida), a FAO, o Banco Mundial e o Banco Africano para o Desenvolvimento (BAD). No marco das relações Sul-Sul, o evento propiciou uma discussão de temas e de propostas de cooperação entre o Brasil e a África no campo da agricultura e da segurança alimentar. Na ocasião, foram anunciadas novas iniciativas de cooperação, como o Centro de Estudos Estratégicos e de Capacitação em Agricultura Tropical da Embrapa e Projetos-Piloto do PAA. ²⁸
2011	Criação do Centro de Excelência contra a Fome – Brasil, em parceria com o PMA.	Trata-se de parceria entre o Brasil e o Programa Mundial de Alimentos (PMA). O Centro, com sede em Brasília, busca auxiliar governos da África, da Ásia e da América Latina, utilizando a experiência do PMA e do Brasil na luta contra a fome, ao mesmo tempo em que busca promover modelos sustentáveis de alimentação escolar e outras redes de segurança alimentar e nutricional. ²⁹
2011	Brasileiro é eleito para dirigir a FAO.	José Graziano da Silva, que foi ministro da Segurança Alimentar no primeiro mandato do governo Lula e responsável pelo programa Fome Zero, elegeu-se diretor-geral da FAO. O mandato de Graziano, primeiro latino-americano a presidir a instituição, irá reforçar o tema da segurança alimentar e nutricional na cooperação Sul-Sul e na cooperação triangular na plataforma da FAO.
2011	<i>World Food Prize</i> (Prêmio criado nos anos de 1970, pelo premiado Nobel da Paz Norman Borlaug, pelo seu trabalho na agricultura).	Prêmio outorgado ao ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva pelo sucesso na implementação de políticas públicas de combate à fome e à pobreza no marco do programa Fome Zero. Segundo os organizadores do texto, “o Fome Zero rapidamente se transformou em uma das mais bem-sucedidas políticas de segurança alimentar e nutricional do mundo, por meio de sua ampla rede de programas”. ³⁰

28 Veja a Declaração Final da Conferência: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/dialogo-brasil-afrika-sobre-seguranca-alimentar-combate-a-fome-e-desenvolvimento-rural-adocao-de-documento-final>>.

29 A este respeito, veja o *site*: <<http://www.wfp.org/centre-of-excellence-hunger>>.

30 A este respeito, veja o *site*: <http://www.worldfoodprize.org/en/laureates/2010__2012_laureates/2011__kufuor_and_lula/#Lula>.

2012	Criação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (Consan-CPLP) e da Estratégia de SAN.	<p>O objetivo do Consan é promover a inter-setorialidade e a participação social na coordenação de políticas, legislação e programas de ações para a segurança alimentar e nutricional e, por esta via, contribuir para materializar a prioridade, estabelecida na Estratégia de Segurança Alimentar da Comunidade, de combate à fome, à desnutrição e à pobreza na CPLP, mediante a concretização progressiva do direito humano à alimentação nos Estados-membros. O objetivo da Estratégia de Segurança Alimentar da CPLP é contribuir para a erradicação da fome e da pobreza na Comunidade, com base no direito humano à alimentação adequada e mediante o reforço da coordenação entre os Estados-membros e da maior governança das políticas e dos programas setoriais de segurança alimentar e nutricional.</p> <p>Embora avanços normativos relevantes tenham sido alcançados na CPLP, nem o Conselho, nem a Estratégia progrediram desde a sua criação.</p>
2012	Lançamento do Desafio Fome Zero mundial.	<p>Durante a realização da Rio+20 (Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável), no Rio de Janeiro, inspirado na experiência brasileira, o secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, lançou o Desafio Fome Zero. Na oportunidade, ele convidou todas as nações para que contribuíssem para eliminar a fome no mundo, realizando o direito humano à alimentação adequada. O Desafio Fome Zero tem cinco grandes metas:</p> <p>A eliminação da desnutrição infantil.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 100% de acesso à alimentação adequada para todos. • A meta de que todos os sistemas de produção sejam sustentáveis. • 100% de crescimento em produtividade e renda dos pequenos agricultores, especialmente para mulheres. • A eliminação do desperdício de alimentos.³¹
2012	Aprovação das Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, Recursos Florestais e Pesqueiros, CSA/ONU.	O Brasil desempenhou papel importante no processo de elaboração e aprovação das diretrizes e pretende ser o primeiro país a implantá-las.

31 A este respeito, veja o *site*: <<http://www.un.org/en/zerohunger/challenge.shtml>>.

2013	Lançamento da iniciativa <i>Nutrition For Growth</i> (Nutrição para o Crescimento).	<p>O Brasil, o Reino Unido e a <i>Children's Investment Fund Foundation</i> lançaram uma iniciativa que envolve países, agências das Nações Unidas, outras organizações governamentais, o setor empresarial e ONGs internacionais para o combate à desnutrição infantil no mundo. A iniciativa pretende, até 2020:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Melhorar o estado nutricional de 500 milhões de mulheres grávidas e crianças. • Diminuir o número de crianças desnutridas com menos de cinco anos. • Incentivar o aleitamento materno. <p>Haverá um evento global no Brasil, em 2016, no marco das Olimpíadas.</p>
2014	Ano Internacional da Agricultura Familiar (Aiaf) 2014, Organização das Nações Unidas.	<p>Em 2012, os 193 países que integram a Organização das Nações Unidas elegeram 2014 como o Ano Internacional da Agricultura Familiar. A ideia é visibilizar a importância estratégica do setor para o desenvolvimento sustentável por meio de ampla discussão e apresentação de propostas para o seu fortalecimento.</p> <p>O Brasil lançou seu Comitê Nacional do Aiaf 2014 em outubro de 2013, durante as comemorações do Dia Mundial da Alimentação, celebrado em 16 de outubro. Em fevereiro de 2014, o Comitê realizou sua primeira reunião de trabalho. O país tem muito a contribuir para o debate global tanto no que se refere às políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar quanto à participação social.³²</p>

As iniciativas mencionadas não esgotam o amplo leque de ações em andamento, mas ilustram a relevância do tema no cenário internacional e o papel do Brasil na sua promoção. Isto torna ainda mais oportuno o aprofundamento do debate público sobre as concepções que orientam tais iniciativas, sobre seus impactos positivos e negativos, bem como sobre a atuação de empresas públicas e privadas nos países onde se desenvolvem ações de cooperação promovidas pelo governo brasileiro.

32 A este respeito, veja os *sites*: <<http://www.familyfarmingcampaign.net/en/home>>, <<http://www.fao.org/family-farming-2014/en>>; <<http://www.ifad.org/events/iyff>> e <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/02/governo-programa-eventos-para-o-ano-da-agricultura-familiar>>.

2.3 UMA SOCIEDADE CIVIL GLOBAL ATUANTE NO CAMPO DA SAN

A busca por segurança alimentar em âmbito global é também promovida por diversas iniciativas de organizações não governamentais que visibilizaram o tema e apresentam propostas: a campanha *Cresça*, da Oxfam;³³ a campanha *Hunger Free*, da ActionAid;³⁴ e o Observatório do Direito à Alimentação e à Nutrição, promovido por um consórcio de organizações, entre as quais a *Food First Action Network* (Fian) e as organizações *Pão Para o Mundo* e *Icco*.³⁵ Mencionam-se, também, em âmbitos regionais, a criação da Rede Regional da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional na CPLP (RedSAN-CPLP),³⁶ a Articulação Continental dos Movimentos Sociais para a Aliança Bolivariana das Américas (Alba),³⁷ da qual participam movimentos brasileiros e que tem a soberania alimentar e nutricional como eixo prioritário e, mais recentemente, a criação da Aliança para a Soberania Alimentar para a América Latina e o Caribe³⁸ e da Aliança para Soberania Alimentar na África (Afsa).³⁹

Merece destaque, com a criação do Mecanismo da Sociedade Civil do Comitê de Segurança Alimentar das Nações Unidas (MSC/CSA), no final da década de 2000, o envolvimento de um conjunto de organizações e movimentos que, até então, não costumavam abordar especificamente o tema da segurança alimentar nas suas agendas. Com isso, o assunto vem ganhando capilaridade e crescente número de adeptos. Este é o caso, por exemplo, de organizações de jovens, de consumidores e de entidades urbanas.⁴⁰

Esse ativismo global em torno da segurança alimentar e nutricional constitui-se em terreno fértil para a expansão da cooperação brasileira nessa área.

33 A este respeito, veja o *site*: <<http://www.oxfam.org/en/grow/what-is-grow>>.

34 A este respeito, veja o *site*: <<http://www.actionaid.org/what-we-do/food-rights/hungerfree/hungerfree-story-so-far>>.

35 A este respeito, veja o *site*: <<http://www.rtfn-watch.org/>>.

36 A este respeito, veja o *site*: <<http://www.redsan-cplp.org/>>.

37 A este respeito, veja o *site*: <<http://www.albamovimientos.org/>>.

38 A este respeito, veja o *site*: <<http://www.contag.org.br/arquivos/portal/file/declaracao%20alianca.pdf>>.

39 A este respeito, veja o *site*: <http://www.africanbiodiversity.org/content/alliance_food_sovereignty_afsa>.

40 A este respeito, veja as organizações integrantes do MSC do CSA: <http://www.csm4cfs.org/coordination_committee-3/constituencies-4/>.

3. O PERFIL DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL NA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

3.1 UM PANORAMA GERAL

Se já não é fácil obter dados sobre a cooperação brasileira em geral, mais difícil ainda é dimensionar a cooperação em segurança alimentar e nutricional especificamente. A tarefa se torna mais árdua considerando-se a abrangência e a multisetorialidade da SAN, que abarca desde ações de agricultura e abastecimento, passando pela alimentação, nutrição, saúde e educação, até a defesa da biodiversidade e de hábitos culturais de povos e comunidades tradicionais, entre outras.

Temos como único material de referência um levantamento que a Caisan realizou no segundo semestre de 2013, como insumo para a XIII Plenária do Consea, que ocorreu em 5 de dezembro de 2013 e que tratou do tema da cooperação em SAN. Tal levantamento identificou 56 projetos vigentes de cooperação técnica e de cooperação humanitária na área de segurança alimentar e nutricional que estavam sob a responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e da CGFome.⁴¹ O quadro não é completo, pois existem projetos que não foram considerados, como o ProSavana, por exemplo, mas possibilita que se tenha uma primeira visão do tipo de atividade que o Brasil desenvolve em outros países, bilateralmente ou por meio de estratégias plurilaterais, envolvendo países do Norte ou agências internacionais.

A partir dessa listagem, foi elaborada uma tipologia que permite melhor compreender as diferentes características dos projetos na área de SAN (veja a tabela 5). Note-se que mais de dois terços dos projetos (68%) concentram-se em quatro áreas: fortalecimento da agricultura de pequeno porte (20%); produção e processamento de alimentos (18%); acesso a alimentos em situação de emergência (16%); e alimentação escolar (14%).

41 A este respeito, veja Caisan (2013).

TABELA 5

BRASIL: TIPOLOGIA DE PROJETOS DE COOPERAÇÃO EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2013

TIPOLOGIA DOS PROJETOS	% TOTAL DOS PROJETOS (56)
<p>1 Fortalecimento da agricultura de pequeno porte</p> <p><u>Exemplo 1:</u> Capacitação em agroecologia – República Democrática do Congo: ABC e Universidade Federal de Lavras (Ufla).</p> <p><u>Exemplo 2:</u> Aumento da produção familiar de mandioca no Quênia: ABC e Instituto Agronômico do Paraná (Iapar).</p> <p><u>Exemplo 3:</u> Apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro em Benin, Burkina Faso, Chade e Málí (Cotton 4): ABC e Embrapa.</p> <p><u>Exemplo 4:</u> Programa Territórios do Progresso em El Salvador: ABC e MDS.</p> <p><u>Exemplo 5:</u> Apoio à agricultura familiar por meio de instrumentos de comercialização da produção local e da estruturação da cadeia produtiva aquícola e pesqueira no Timor Leste: ABC, Conab e MPA.</p>	20%
<p>2 Produção e processamento de alimentos</p> <p><u>Exemplo 1:</u> Apoio ao desenvolvimento da horticultura em Cabo Verde: ABC e Embrapa.</p> <p><u>Exemplo 2:</u> Desenvolvimento do caju em Gana: ABC e Embrapa.</p> <p><u>Exemplo 3:</u> Fortalecimento da extensão rural no Afeganistão: ABC e Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri).</p>	18%
<p>3 Acesso a alimentos em situação de emergência</p> <p><u>Exemplo 1:</u> Nutrição emergencial para crianças menores de cinco anos em Angola e no Cazaquistão: CGFome e Unicef.</p> <p><u>Exemplo 2:</u> Projeto de assistência alimentar para refugiados na Namíbia: CGFome e Acnur.</p> <p><u>Exemplo 3:</u> “Lèt Agogo” – revitalização da cadeia produtiva do leite no Haiti: CGFome, FAO e PMA.</p>	16%
<p>4 Alimentação escolar</p> <p><u>Exemplo 1:</u> Projeto de fortalecimento de programas de alimentação escolar em diversos países (Honduras, Haiti, Bangladesh, Libéria, Níger, Maláui, Senegal, Ruanda, Gana, Costa do Marfim, entre outros): ABC, FNDE e PNUD.</p> <p><u>Exemplo 2:</u> Apoio ao desenvolvimento de um Programa de Alimentação Escolar em Moçambique: ABC, FNDE e PMA.</p> <p><u>Exemplo 3:</u> Apoio ao Fortalecimento do Programa de Alimentação Escolar no Timor Leste: ABC e FNDE.</p> <p><u>Exemplo 4:</u> Fortalecimento dos programas de alimentação escolar no marco da iniciativa <i>América Latina e Caribe Sem Fome</i> em diversos países (Bolívia, Colômbia, Nicarágua, Guatemala, El Salvador, Peru, Paraguai, Honduras e Costa Rica, entre outros).</p>	14%

5	Acesso a alimentos a partir de compras locais da agricultura familiar <u>Exemplo 1:</u> PAA África (Senegal, Maláui, Moçambique, Níger e Etiópia): CGFome, FAO, PMA e DFID. <u>Exemplo 2:</u> Apoio a compras locais de alimentos em Honduras: CGFome, FNDE e FAO.	5%
6	Pesca <u>Exemplo 1:</u> Organização e desenvolvimento da cadeia produtiva da pesca e aquicultura na Mauritânia: ABC e MPA. <u>Exemplo 2:</u> Projeto de apoio à pesca artesanal no Chile: CGFome e FAO.	5%
7	Acesso à água <u>Exemplo 1:</u> Construção de cisternas no Chaco paraguaio: CGFome, MDS e FAO. <u>Exemplo 2:</u> Construção de cisternas na Bolívia: CGFome, MDS e FAO.	5%
8	Transferência de renda <u>Exemplo 1:</u> Fortalecimento do <i>Programa de Asignación Familiar</i> , de Honduras: ABC e MDS. <u>Exemplo 2:</u> Apoio ao programa de transferência de renda em El Salvador: ABC e MDS.	4%
9	Fortalecimento de políticas nacionais de segurança alimentar e nutricional <u>Exemplo 1:</u> Apoio ao fortalecimento de políticas de segurança alimentar e nutricional na Colômbia: ABC e MDS.	3%
10	Regulação de alimentos <u>Exemplo 1:</u> Consolidação da Arfa como agente regulador dos setores farmacêutico e alimentar de Cabo Verde: ABC e Embrapa.	2%
11	Recursos hídricos <u>Exemplo 1:</u> Conservação de recursos hídricos e solos em zonas úmidas do Rio Tell Oriental, na Argélia: ABC e Universidade Federal de Viçosa (UFV).	2%
12	Zoneamento agroecológico <u>Exemplo 1:</u> Apoio ao zoneamento agroecológico do Afeganistão: ABC, Mapa e Embrapa.	2%
13	Fortalecimento de políticas agroambientais <u>Exemplo 1:</u> Fortalecimento de políticas agroambientais em países da América Latina e do Caribe (Paraguai, Peru, Bolívia, Colômbia e Argentina): ABC, MMA e FAO.	2%
14	Assistência técnica <u>Exemplo 1:</u> Apoio ao desenvolvimento da educação rural na Mauritânia: ABC, Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) e Instituto Agrônomo de Pernambuco (IPA).	2%
TOTAL		100%

Ainda que a cooperação brasileira adote diversas modalidades (cooperação técnica, cooperação humanitária, cooperação científica e tecnológica, cooperação educacional, apoio e proteção a refugiados, operações de manutenção da paz e gastos com organismos internacionais), para efeitos deste estudo, nós nos concentraremos nas modalidades técnicas e humanitária sobre as quais dispomos de mais informações no campo da SAN. Note-se, conforme destacou Leite *et al.* (2013), o caráter complexo das ações que o Brasil desenvolve para além de suas fronteiras. É o caso, por exemplo, do *Programa Mais Alimentos Internacional*,⁴² que reúne cooperação técnica e também financeira, pois tem um componente de abertura de linha de crédito para os países parceiros adquirirem equipamentos agrícolas brasileiros; do PAA África,⁴³ que mescla assistência humanitária com cooperação técnica e gastos com organismos internacionais; do Programa ProSavana,⁴⁴ em que há previsão de que a cooperação técnica seja acompanhada pela promoção de obras de infraestrutura; e da atuação brasileira no Haiti,⁴⁵ com abordagem que se aproxima da cooperação humanitária, com esforços de estabilização, reconstrução e desenvolvimento.

42 O *Programa Mais Alimentos Internacional* é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e conta com a parceria da Câmara de Comércio Exterior (Camex) e do Ministério de Comércio, Indústria e Inovação. O programa de cooperação combina transferência de tecnologia e linhas de financiamento para máquinas e equipamentos agrícolas brasileiros como forma de incentivar o fortalecimento da agricultura familiar nos países onde atua.

43 Inspirado no *Programa de Aquisição de Alimentos*, o PAA África busca fortalecer a pequena agricultura nos países onde atua e, simultaneamente, contribuir para a alimentação escolar. Ao adotar uma dupla abordagem, o projeto combina ações de emergência para recuperação agrícola e de assistência alimentar com estratégias de desenvolvimento para que os pequenos agricultores possam contar com a demanda estruturada. Atualmente, está operando em cinco países da África Subsaariana (Etiópia, Maláui, Moçambique, Níger e Senegal) e seu financiamento ocorre por meio de doação do Brasil e organismos internacionais – Programa Mundial de Alimentos (PMA) e Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Existe ainda o apoio da cooperação do Reino Unido (DFID).

44 O ProSavana é um dos principais projetos de cooperação técnica do Brasil na África e prevê a adaptação do modelo de produção agrícola do cerrado brasileiro às savanas tropicais do corredor de Nacala, no norte de Moçambique. O projeto é tripartite, pois envolve também a cooperação japonesa. As obras de infraestrutura são necessárias (ferrovias, porto, aeroporto, etc.), na perspectiva do projeto, para o escoamento da produção agrícola de larga escala que será estimulada, entre outros fatores, por um fundo inicial de recursos privados articulado pela Fundação Getúlio Vargas, igualmente parceira do projeto.

45 A Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (Minustah) é uma missão de paz criada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 2004, e é chefiada pelo Brasil.

3.2 UMA COOPERAÇÃO TÉCNICA EM PROCESSO DE AMADURECIMENTO

3.2.1 TIPOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

Segundo documentos oficiais,⁴⁶ a cooperação técnica visa à capacitação de indivíduos e ao fortalecimento de organizações e instituições no exterior. Caracteriza-se pelo desenvolvimento de capacidades, pela transferência e pelo compartilhamento de conhecimentos e tecnologias nacionais com a possibilidade de adaptação a outras realidades, pela ênfase na capacitação de recursos humanos, pelo emprego de mão de obra local e pela concepção de projetos que reconheçam as peculiaridades de cada país. Realiza-se com base na solidariedade, que marcaria o relacionamento do Brasil com outros países em desenvolvimento e ancora-se na relação entre governos, respeitando a cultura e as instituições locais.

A cooperação técnica pode ser diferenciada em cooperação técnica bilateral, cooperação técnica trilateral, cooperação em bloco e cooperação descentralizada. A cooperação bilateral prevê que ambos os parceiros sejam países em desenvolvimento, enquanto a cooperação trilateral envolve outro país em desenvolvimento, um país desenvolvido ou um organismo internacional. A cooperação em bloco se dá no âmbito de organizações ou arranjos sub-regionais ou regionais e a cooperação descentralizada é implementada entre dois ou mais entes subnacionais de países em desenvolvimento. O quadro 3 apresenta exemplos para cada uma dessas modalidades na área de segurança alimentar e nutricional.

Os objetivos da missão são principalmente: (i) estabilizar o país; (ii) promover eleições livres e informadas; e (iii) contribuir para promover o desenvolvimento institucional e econômico do Haiti. Além da atuação militar no Haiti, o governo brasileiro desenvolve projetos de cooperação técnica e humanitária nas áreas de agricultura, saúde e reassentamentos populacionais, entre outros. Também assinou acordos de cooperação trilateral com organismos internacionais. Assim, a intervenção naquele país parece articular pelo menos quatro modalidades de cooperação: humanitária, técnica, operação de manutenção da paz e gastos com organismos internacionais.

46 A este respeito, veja: Cobradi (2013), ABC (2013) e Caisan (2013).

QUADRO 3

BRASIL: EXEMPLOS DE MODALIDADES DE COOPERAÇÃO TÉCNICA EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

MODALIDADES DE COOPERAÇÃO TÉCNICA	EXEMPLOS NA ÁREA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
Cooperação técnica bilateral	<p>Apoio ao desenvolvimento de horticultura em Cabo Verde. Parceria entre a ABC e a Embrapa no Brasil, com o Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Agrário (Inida) e o Ministério das Relações Exteriores (Mirex) de Cabo Verde.</p> <p>O valor do projeto é de US\$ 167 mil.</p>
Cooperação técnica trilateral	<p>Apoio às estratégias nacionais e sub-regionais de segurança alimentar e nutricional e de superação da pobreza em países da América Latina e do Caribe: Bolívia, Peru, Paraguai, Equador, Colômbia, Nicarágua, Honduras, El Salvador, Guatemala, Antígua e Barbuda. Além desses países, a cooperação envolve a ABC e o MDS e a FAO.</p> <p>O valor do projeto é de US\$ 4,3 milhões.</p>
Cooperação técnica em bloco ou plurilateral	<p>Um exemplo é o da criação do Fundo Ibas para o Alívio da Fome e da Pobreza,⁴⁷ que começou suas operações em maio de 2004. O fundo é mantido pelos países que integram o Ibas – Índia, Brasil e África do Sul – e é operacionalizado pela Oficina das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (Unossc). O principal objetivo do fundo é financiar projetos autossustentáveis e replicáveis, voltados, sobretudo, para as necessidades dos países de Menor Desenvolvimento Relativo (MDR) ou em situação de pós-conflito. O fundo busca, ademais, fornecer exemplos de melhores práticas que possam contribuir para a consecução das Metas do Milênio. Pelo êxito de suas iniciativas, o Fundo Ibas recebeu, em 2006, o Prêmio “Parceria Sul-Sul para Aliança Sul-Sul”, concedido pelo PNUD, e, em 2010, o “Millennium Development Goals Awards”, outorgado pelo “Millennium Development Goals Awards Committee”, ONG voltada à promoção das Metas do Milênio. Em 2012, o fundo foi reconhecido com o prêmio “South-South and Triangular Cooperation Champions Award”, entregue pelo Unossc por sua contribuição inovadora para a cooperação Sul-Sul e cooperação triangular. Cada um dos três países do Ibas destina, anualmente, cerca de US\$ 1 milhão ao fundo. Até o momento, o fundo mobilizou recursos da ordem de US\$ 25 milhões, destinados a 10 países. Cerca de 40% das verbas destinam-se a ações de agricultura e água. Os recursos destinados aos projetos têm caráter de doação.</p>

47 Para mais informações, veja o seguinte *site*: <http://tcdc2.undp.org/ibsa/Upload/IBSAFund_OverviewProjectPortfolio2013.pdf>.

Cooperação técnica descentralizada	O Rio Grande do Sul celebra parceria com Cuba ⁴⁸ para impulsionar, entre outras ações, o desenvolvimento da agricultura local, especialmente no que se refere à produção de leite e de arroz, entre outros alimentos, que caiu muito na ilha nos últimos anos. O objetivo dessa cooperação descentralizada é contribuir para diminuir a importação de alimentos de Cuba.
------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Caisan, 2013.

3.2.2 DESAFIOS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASILEIRA

Ainda que a ABC tenha a atribuição oficial de planejar, coordenar e articular a cooperação técnica brasileira, a agência não dispõe de recursos adequados para tal – nem institucionais, nem financeiros e nem humanos. Dessa institucionalidade inapropriada decorre uma série de outros problemas que comprometem a efetividade da atuação brasileira nesse campo, a saber:

a) Ausência de estratégia (nacional e por país ou grupo de países parceiros):

No *site* da ABC constam diretrizes e prioridades para a cooperação Sul-Sul.⁴⁹ As diretrizes apresentadas são vagas e genéricas, a saber:

- priorizar programas de cooperação técnica que favoreçam a intensificação das relações do Brasil com seus parceiros em desenvolvimento, principalmente com os países de interesse prioritário para a política exterior brasileira;
- apoiar projetos vinculados, sobretudo, a programas e prioridades nacionais de desenvolvimento dos países recipiendários;
- canalizar os esforços da ABC para projetos de maior repercussão e âmbito de influência, com efeito multiplicador mais intenso;
- privilegiar projetos com maior alcance de resultados;
- apoiar, sempre que possível, projetos com contrapartida nacional e/ou com participação efetiva de instituições parceiras;
- estabelecer parcerias preferencialmente com instituições genuinamente nacionais.

48 Para mais informações, veja o seguinte *site*: <http://www.relinter.rs.gov.br/upload/1362496168_rs_cuba_novo.pdf>.

49 A este respeito, veja o *site*: <<http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Direcao/CGPD>>.

As prioridades, por seu turno, também são genéricas:

- compromissos assumidos em viagens do presidente da República e do chanceler;
- países da América Latina e do Caribe;
- Haiti;
- Países da África (em especial, os Palops) e Timor-Leste;
- CPLP;
- incremento das iniciativas de cooperação triangular com países desenvolvidos (por intermédio de suas respectivas agências) e organismos internacionais.

Essas vagas declarações de intenção pouco orientam uma intervenção mais estratégica. Apesar do crescente papel que o Brasil vem adotando no cenário internacional no campo da cooperação técnica Sul-Sul, o país sequer dispõe de estratégia nacional nessa área:⁵⁰ o princípio da atuação orientada pela demanda (*demand-driven*) não deveria impedir que o governo federal definisse suas prioridades em termos de parceiros, áreas e formas de atuação e orçamento. Atualmente, trata-se de cooperação muito mais reativa do que propositiva, o que provavelmente resulta em desperdícios de recursos, uma vez que várias missões acabam não se transformando em projetos concretos. O governo vem anunciando a implementação de projetos “mais estruturantes”, em detrimento de ações pontuais, mas não se veem quais são as diretrizes e os eixos que articulam esses distintos projetos chamados de *estruturantes*.⁵¹ É difícil entender como uma área tão crucial para a atuação do Brasil no cenário internacional não conte, por exemplo, com capítulo próprio no Plano Plurianual (PPA) do governo federal.

50 O único documento que apresenta algumas diretrizes data de 2005. A este respeito, veja o *site*: <http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/DiretrizesCTI_new.pdf>.

51 A este respeito, veja a apresentação da ABC no *site* do Cebri: <<http://www.cebri.org/midia/documentos/minmarcofaranichinanaafrica972003.pdf>>.

Para a área de agricultura foram definidos os seguintes projetos estruturantes: Cotton 4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mália); ProSavana (Moçambique); Rizicultura (Senegal); Fortalecimento do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique – Iiam (Moçambique). Na área de combate à fome, foram selecionados: a) o Projeto para Implementar o Programa Nacional da Refeição na Escola em São Tomé e Príncipe; e b) o Programa Educacional de Nutrição em Moçambique.

A ausência de estratégia e, conseqüentemente, de prioridades também contribui para a descontinuidade das ações. Roquefeuil (2013) cita o exemplo do *Programa Mais Alimentos Internacional* em Gana: o Brasil se comprometeu com a implementação do projeto em 2011, mas até hoje nenhuma atividade foi iniciada.

b) Atuação pouco articulada:

Diante do caráter recente e particular da cooperação técnica brasileira – que, sobretudo, partilha conhecimento –, os principais implementadores dessas ações encontram-se nos diversos organismos da administração pública federal. São cerca de cem órgãos públicos da União que lideram centenas de projetos.⁵² Segundo a ABC, para cada R\$ 1,00 de recursos da ABC aplicado nas ações de cooperação prestada, outros R\$ 15,00 são por parte das instituições executoras.⁵³ Essa atuação multicêntrica, a princípio, não representaria problema, pois expressa a natureza da cooperação brasileira, cuja centralidade repousa na partilha de conhecimento e não no repasse de recursos. Entretanto, considerando-se que a ABC não dispõe de instrumentos adequados para exercer a contento sua tarefa, o que acontece na prática consiste de ações pulverizadas e nem sempre articuladas. É frequente que um profissional da área de educação que colabora para implementar um projeto de alimentação escolar em um país não esteja informado da realização de outro projeto, no mesmo país, na área de fortalecimento da agricultura familiar, por exemplo. A ausência de estratégia nacional e por países impossibilita a visão de toda a atuação do Brasil em um determinado país. Isso pode resultar em superposição e paralelismo de ações e desperdício de recursos.

A desarticulação das ações também resulta de um marco legal inadequado. O país não dispõe de instrumentos apropriados para poder cooperar. Assim, por exemplo, a legislação existente dificulta a abertura de representações de organizações em outros países. A Embrapa, a Fiocruz e o Ipea, entre outros, abriram escritórios no exterior se ancorando em brechas permitidas pela lei. Mas, por tratar-se de medidas limítrofes, sua sustentabilidade é comprometida, o que, por vezes, frustra os países parceiros, pois suas demandas são parcialmente atendidas por falta de recursos humanos, financeiros e administrativos por parte do Brasil. Do mesmo modo, o marco legal vigente não possibilita a realização de doações aos governos ou às organizações não governamentais que atuam nesses países parceiros. Tal limitação impede uma cooperação mais robusta, dinâmica e sustentada no tempo. Uma mudança do marco legal permitiria ao Brasil realizar projetos de coope-

52 Veja Cobradi (2013) e Caisan (2013).

53 Veja o *site*: <<http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Direcao/CGPD/Parcerias>>.

ração técnica por meio da transferência de recursos – financeiros, de conhecimento e organizacionais – para os poderes públicos de países interessados em implementá-los, adaptando-os às suas realidades. Permitiria, ainda, a construção conjunta de programas-piloto nas áreas de aquisição de alimentos, de alimentação escolar ou de crédito para a pequena agricultura. Tais programas serviriam de ponto de partida para futuras políticas públicas de SAN nos países parceiros. De modo a criar condições para tal, as ações de cooperação no campo da segurança alimentar e nutricional deveriam ser acompanhadas de outras atividades de cooperação nas quais o Brasil também tem expertise e que contribuem para o fortalecimento do setor público: orçamento, tributação, registros administrativos e estatísticos, entre outras. Daí, mais uma vez, a importância de dispor de estratégias que abarquem o conjunto de aportes do país para seus parceiros.

c) Opacidade das informações:

Novamente, a falta de uma arquitetura institucional apropriada para a cooperação técnica brasileira impossibilita o atendimento a contento dos necessários requisitos de transparência em termos da identificação das áreas de atuação, da descrição dos projetos e de seus respectivos orçamentos, de prestação de contas das missões, dos desembolsos financeiros, dos resultados das licitações, dos resultados apresentados pela cooperação técnica e das avaliações das intervenções. Ademais, desde 2011, graças à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527), os dados devem ser disponibilizados em formato aberto, isto é, seguindo os oito princípios dos dados abertos:⁵⁴

- *Completo*s. Todos os dados públicos são disponibilizados. Dados são informações eletronicamente gravadas, incluindo (mas não se limitando a) documentos, bancos de dados, transcrições e gravações audiovisuais. Dados públicos são dados que não estão sujeitos a limitações válidas de privacidade, segurança ou controle de acesso, reguladas por estatutos.
- *Primários*. Os dados são publicados na forma coletada na fonte, com a mais fina granularidade possível, e não de forma agregada ou transformada.
- *Atuais*. Os dados são disponibilizados o quão rapidamente seja necessário para preservar o seu valor.
- *Acessíveis*. Os dados são disponibilizados para o público mais amplo possível e para os propósitos mais variados possíveis.

54 A este respeito, veja a página: <<http://dados.gov.br/dados-abertos>>.

- *Processáveis por máquina.* Os dados são razoavelmente estruturados para possibilitar o seu processamento automatizado.
- *Acesso não discriminatório.* Os dados estão disponíveis a todos, sem que seja necessária identificação ou registro.
- *Formatos não proprietários.* Os dados estão disponíveis em um formato sobre o qual nenhum ente tenha controle exclusivo.
- *Livres de licenças.* Os dados não estão sujeitos a regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial. Restrições razoáveis de privacidade, segurança e controle de acesso podem ser permitidas na forma regulada por estatutos.

Uma análise do *site* da ABC revela que o referido portal virtual não passaria pelo teste dos dados abertos e que, portanto, ainda não se adaptou aos requisitos da lei.

Embora a Cobradi tenha representado um avanço indiscutível para ampliar o conhecimento e a transparência no campo da cooperação para o desenvolvimento internacional, a sociedade ressentiu-se da falta de disponibilização ao público da base de dados em formato aberto.

d) Promoção de distintos e antagônicos modelos de desenvolvimento agrário existentes no Brasil:

No Brasil, são históricos os conflitos gerados pela predominância do apoio público ao modelo de monocultivo exportador, que promoveu a concentração fundiária e o uso intensivo de agrotóxicos, em detrimento da agricultura familiar e camponesa, a principal responsável pelo emprego no campo e produtora da maior parte dos alimentos consumidos no país. O peso político e econômico que tem o agronegócio na política interna e externa também está se refletindo na cooperação internacional.

Se é verdade que o Brasil partilha conhecimentos nas áreas de agroecologia (com a República Democrática do Congo), de implantação de bancos comunitários de sementes crioulas (com a África do Sul e Moçambique), de promoção da pesca artesanal (com o Chile), também é fato que a prioridade é outorgada a projetos que fortaleçam a agricultura industrial. Projetos de cooperação técnica (especialmente aqueles liderados pela Embrapa nas áreas de arroz, algodão, cacau, entre outras) abrem caminho para a instalação de transnacionais brasileiras do agronegócio nos países parceiros, bem como incentivam o aumento da produtividade por via da monocultura, do uso intensivo de agrotóxicos, além da biofortificação de alimentos, como é o caso, por exemplo, da bata doce de

polpa alaranjada (BDPA) em Moçambique e Uganda,⁵⁵ experiência que conta com o apoio da *HarvestPlus*, projeto internacional do qual a Embrapa participa por meio do BioFort.

A defesa dos interesses do agronegócio pode ser dimensionada de diversas maneiras. Assim, por exemplo, segundo a ABC, os projetos considerados “estruturantes” na agricultura são os de fortalecimento desse setor: ProSavana (Moçambique), Cotton 4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mália), Rizicultura (Senegal) e Fortalecimento do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique – Iiam.⁵⁶ É comum as embaixadas brasileiras nos países fazerem promoção comercial desse setor da economia por meio da chamada “diplomacia comercial”. Para ilustrar tal prática, Roquefeuil (2013) apresenta o caso de Gana, país foco da iniciativa do G8 “Nova Aliança para Segurança Alimentar e Nutricional”, que visa à expansão da *nova revolução verde* na África. Na última feira nacional de negócios na agricultura, 16 empresas brasileiras de implementos estiveram presentes, acompanhadas pelo embaixador do Brasil no país, que, inclusive, discursou no evento. Outro exemplo é o da iniciativa *Africa Brazil Agricultural Innovation Market Place*⁵⁷ (Plataforma Brasil-África de Inovação Agrícola de Mercado). Trata-se de iniciativa que procura agrupar, por meio de financiamentos anunciados em edital, especialistas brasileiros e africanos em projetos ligados à Embrapa e ao Fórum para Pesquisa Agrícola na África (Fara) num arranjo plurilateral. As organizações que apoiam a plataforma (Embrapa, MCTI e ABC, pelo Brasil; FAO, Fida e Ilica pelo Sistema ONU; Banco Mundial e BID, pelas instituições financeiras internacionais; DFID, pela cooperação de doador tradicional; e Fundação Bill e Melissa Gates pelo setor privado) não costumam fortalecer a agricultura de base familiar e camponesa nem a agroecologia. Pelo contrário: buscam integrar a pequena produção às grandes cadeias do agronegócio, impossibilitando caminhar na direção da transição agroecológica, entendida como um processo (ao mesmo tempo social e técnico) que articula múltiplos atores, mercados, tecnologias, instituições e formas de conhecimento, buscando reestruturar as práticas agrícolas e as formas de distribuição, duas questões centrais em face das preocupações da segurança e da soberania alimentar. Tais organizações insistem em reproduzir modelos que resultaram, até o momento, em sucessivas crises alimentares – mas também climáticas e ambientais – e no aumen-

55 A este respeito, consulte a publicação da *HarvestPlus*: “Resultados do Projecto HarvestPlus em Moçambique e Uganda” na página: <http://www.harvestplus.org/sites/default/files/HarvestPlus_OFSP_Brief_web_Portuguese.pdf>.

56 A este respeito, veja a apresentação da ABC: <<http://www.cebri.org/midia/documentos/min-marcofaranichinanaafrica972003.pdf>>.

57 Para mais informações, acesse o *site*: <<http://www.africa-brazil.org/site/index.php/what-we-do>>.

to das desigualdades e que foram incapazes de solucionar os problemas da fome e da miséria no mundo.

O Brasil alega, a partir dos princípios da não ingerência em assuntos nacionais e do atendimento da demanda dos países parceiros, que não pode “impor” uma agenda de cooperação que busca se alinhar aos planos e às estratégias regionais e nacionais das regiões e dos países com os quais ele coopera. O argumento é frágil, pois não se verificam esforços substantivos por parte do Executivo federal para desenvolver uma “diplomacia comercial” em prol da agricultura familiar e da agroecologia.

e) Promiscuidade entre cooperação, financiamento e investimento:

Um dos principais instrumentos do governo brasileiro para ganhar poder e influência no mundo e na América Latina, em especial, é o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A atuação do banco, por meio de empréstimos subsidiados, busca promover exportações de bens e serviços brasileiros, estimular a internacionalização de empresas nacionais e cobrir lacunas de crédito em alguns países.⁵⁸ O apoio do BNDES às empresas representa uma vantagem comparativa frente a outros países latino-americanos e africanos que não dispõem de instrumentos similares e que estão cansados da atuação das tradicionais instituições financeiras (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Africano de Desenvolvimento, entre outras). O BNDES tem financiado, sobretudo, a construção de infraestrutura em outros países: portos, rodovias, aeroportos, saneamento básico, indústrias de geração de energia, entre outros investimentos.

Se, por um lado, o BNDES tem contribuído para fortalecer a liderança do Brasil no cenário internacional, especialmente na América do Sul, por outro, este processo tem sido realizado deixando rastros de violações de direitos humanos e de degradação ambiental, evidenciando a face menos nobre da política externa brasileira.⁵⁹

Somam-se a isso os investimentos de empresas transnacionais brasileiras, que – mesmo não recebendo ou recebendo poucos financiamentos do BNDES – desempenham papel lastimável em países da América Latina e da África, como é o caso, por exemplo, da atuação da Odebrecht no Panamá (em obra que compromete um patrimônio da

58 Para o caso da América Latina, por exemplo, veja Beghin (2012) e Colombini Neto (2013).

59 A este respeito, veja, por exemplo, Beghin (2012), Pinto *et al.* (2012) e DAR (2014).

humanidade),⁶⁰ em Angola e em Moçambique (em obra que desloca famílias, que são assentadas em condições aviltantes)⁶¹ e da atuação da Vale em Moçambique (cuja exploração de minério gera problemas ambientais e sociais).⁶²

Há, ainda, outro fator que parece contradizer o discurso oficial brasileiro da horizontalidade, da solidariedade e da não condicionalidade: o perdão da dívida de diversos países, especialmente dos africanos (considerado como cooperação pelos tradicionais doadores e não pelo Brasil), articulado com a abertura de linhas de crédito brasileiras para investimentos em infraestrutura e exploração de recursos naturais por parte de empresas brasileiras.⁶³

Um exemplo que ilustra esses arranjos é a região norte de Moçambique: lá estão a Vale, com a exploração de minério (a empresa mineira tem participação majoritária na construção da linha férrea que liga Moatize, na província central de Tete, ao porto de Nacala, por cuja linha boa parte do carvão que a Vale explora em Moatize deverá ser escoada); a Odebrecht, com a construção de porto e aeroporto; e a cooperação brasileira com o projeto ProSavana. Como se isso não bastasse, existe um movimento, que conta com o apoio do governo brasileiro, de criação do Fundo de Investimentos em Agricultura para o Corredor de Nacala, conhecido como Fundo Nacala.⁶⁴ Prevê-se um montante inicial de US\$ 2 bilhões na agricultura, recursos estes que devem ser captados em empresas do Brasil e do Japão, no Banco Mundial e em instituições financeiras dos três países, para financiar o desenvolvimento do agronegócio na referida região. São 14 milhões de hec-

60 A este respeito, veja: <<http://www.apublica.org/2013/07/obra-da-odebrecht-panama-pode-colocar-em-risco-patrimonio-mundial-da-humanidade/>>.

61 A este respeito, veja Garcia *et al.* (2013).

62 *Ibid.*

63 A este respeito, veja as notícias veiculadas na grande mídia brasileira e pelo Senado: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/08/1324813-perdao-a-paises-africanos-impulsiona-empresas-brasileiras.shtml>>; <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/05/1284881-brasil-vai-perdoar-divida-de-paises-africanos.shtml>>; <<http://tvuol.uol.com.br/video/brasil-perdoa-divida-de-paises-africanos-04020E1A3670D8A14326>>; <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,perdao-as-dividas-de-paises-africanos-soma-us-717-mi-imp-,1055694>>; <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/06/130607_brasil_africa_ru.shtml>; e <<http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2014/07/01/polemico-perdao-de-divida-de-4-paises-africanos-passa-em-plenario>>.

64 A este respeito, veja notícia veiculada em 2012 pela EBC, agência oficial de notícias do governo brasileiro: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-07-04/brasil-e-japao-criam-fundo-de-investimento-para-producao-de-alimentos-em-mocambique>>.

tares com potencial para produzir arroz, soja, milho, algodão, girassol e amendoim, que podem se valer de infraestrutura construída pela Odebrecht, especialmente do porto, para exportação de produtos agrícolas. Vê-se que a ênfase desse complexo não é o de assegurar a segurança alimentar e nutricional dos moçambicanos, mas, sobretudo, de beneficiar empresas brasileiras e japonesas.

O governo brasileiro não parece ver problemas nessas imbricações entre financiamento, investimento e cooperação. Segundo depoimento do Itamaraty no caso da África, “trata-se de uma política solidária e humanista, que almeja reduzir assimetrias, promover o desenvolvimento e combater a pobreza. Há, no entanto, ganhos concretos auferidos pelo Brasil em seu relacionamento com a África: acesso a mercados, vantajosas oportunidades econômicas e maior influência em foros multilaterais. Ou seja, o engajamento com a África eleva o perfil internacional do Brasil” (MRE, 2010, *apud* Garcia *et al.*, 2013, p. 10).

Contudo, o feitiço está se voltando contra o feiticeiro e, em muitos casos, a imagem do Brasil vem sendo abalada em decorrência dos impactos negativos que o conjunto de sua atuação tem gerado. Essa percepção tanto ocorre em governantes quanto em organizações da sociedade civil.⁶⁵ Para muitos atores tanto na África quanto na América Latina, as atividades das multinacionais brasileiras se caracterizam por ser um processo de acumulação primitiva do capital, com base na exploração desenfreada de recursos naturais e na criação de enclaves econômicos que não necessariamente têm se desdobrado em processos de desenvolvimento. Ao contrário, têm resultado em terríveis impactos socioambientais.⁶⁶

f) Falta de participação social:

A cooperação técnica brasileira, executada pela ABC ou por outros órgãos da administração pública federal, não conta com mecanismos de participação social nas etapas do desenho, da implantação, do monitoramento ou da avaliação das ações. No campo da segurança alimentar e nutricional, algumas instâncias estão tentando abrir brecha

65 Para o caso da África, veja, por exemplo, Schlesinger (2013); Garcia *et al.* (2014) e Embrapa (2014).

66 A este respeito, veja: Garcia *et al.* (2013); Mello (2013 e 2014); e Coica, no que se refere às resoluções sobre o BNDES, a lisa e a megaprojetos amazônicos: <<http://uniaocampocidadeefloresta.wordpress.com/2013/04/08/coica-resolucion-sobre-iirsa-bndes-y-megaproyectos-amazonicos%E2%80%8F/>>.

nessa área, como é o caso do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), que na sua XIII Plenária, realizada em dezembro de 2013, produziu a Exposição de Motivos nº 7, endereçada à presidente da República, Dilma Rousseff, arrolando uma série de questões e sugestões referentes à cooperação internacional para o desenvolvimento.⁶⁷ A Comissão Permanente de Assuntos Internacionais (CPAI) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) também busca discutir com os movimentos do campo alguns projetos de cooperação, como é o caso do *Programa Mais Alimentos Internacional* e do *ProSavana*.

Entretanto, trata-se de iniciativas isoladas que não permitem uma discussão mais sistêmica de prioridades e estratégias no campo da cooperação brasileira. Essa ausência de diálogo e a falta de transparência no acesso às informações contribuem para gerar desconfianças e críticas à atuação do governo federal. Muitas dessas tensões poderiam ser evitadas e a intervenção do Brasil nesses países parceiros poderia ser aprimorada se existisse uma instância de democratização do processo decisório na qual os conflitos pudessem ser processados com a mediação do Estado. Assim, os setores sociais que lutam por direitos e por justiça socioambiental poderiam contar com uma arena para disputar seus projetos com aqueles que defendem outros modelos que, em última instância, resultam na privatização dos bens comuns. Essa instância de mediação deveria ser o Conselho Nacional de Política Externa, proposta apresentada ao governo federal pelo Grupo de Reflexões sobre Relações Internacionais (GR-RI) na Conferência Nacional “2003-2013: Uma Nova Política Externa”, realizada em julho de 2013.⁶⁸

O conjunto de problemas que afetam a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, em geral, e no campo da segurança alimentar e nutricional, em específico, se encontra no projeto de cooperação técnica ProSavana, resumido no quadro 5.

67 A este respeito, acesse a Exposição de Motivos na página do Consea: <<http://www2.planalto.gov.br/consea/plenarias/exposicao-de-motivos/e.m.-no-007-2013>>.

68 A este respeito, acesse o *site*: <<http://www.conferenciapoliticaexterna.org.br/>>.

QUADRO 5

O CASO EMBLEMÁTICO DO PROSAVANA

O ProSavana (Programa de Desenvolvimento Agrícola e Rural para o Corredor de Nacala em Moçambique) reúne os principais problemas da cooperação brasileira para o desenvolvimento: falta de participação social, pouca transparência e promoção do agronegócio em detrimento da agricultura familiar e camponesa. Por conta disso, virou um caso emblemático de mau exemplo de cooperação que vem contribuindo para deteriorar a imagem do Brasil como “bom cooperante”.

O ProSavana foi lançado, em 2011, como projeto de longo prazo, com duração de 20 anos. Trata-se de iniciativa de cooperação técnica triangular entre os governos de Moçambique (representado pelo Ministério da Agricultura), Brasil (representado pela ABC e pela Embrapa) e Japão (representado pela Agência de Cooperação Internacional do Japão – Jica). O projeto visa ao desenvolvimento agrícola na região norte de Moçambique, conhecida como Corredor de Nacala, a partir da produção de milho, soja, algodão, tabaco e outros alimentos em uma área de cerca de 14 milhões de hectares. O projeto é inspirado no Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer), implantado no cerrado brasileiro nas décadas de 1980 e 1990 com a cooperação japonesa e que reúne condições agroecológicas semelhantes às do corredor de Nacala. O ProSavana tem três componentes:

- a) O Projeto de Investigação (ProSavana-PI) tem por finalidade a melhoria da capacidade de pesquisa e transferência de tecnologia para o desenvolvimento agrícola no Corredor de Nacala.
- b) O segundo, Plano Diretor (ProSavana-PD), visa à elaboração de um plano abrangente de desenvolvimento agrícola para a região-alvo do projeto.
- c) O terceiro, o Projeto de Extensão (ProSavana-PEM), tem por objetivo a implementação de projetos produtivos-piloto no âmbito da agricultura familiar e comercial.

A falta de participação social e a ausência de envolvimento dos agricultores familiares e dos camponeses de Moçambique, associadas à contratação de uma organização brasileira próxima do agronegócio para fazer o Plano Diretor – a FGV Agro –, geraram movimentos nacionais e internacionais de protestos, envolvendo centenas de organizações e movimentos do Brasil, do Japão e de Moçambique, bem como de outros países.⁶⁹

69 A este respeito, veja: a) o pronunciamento da Unac sobre o ProSavana em novembro de 2012; b) a Carta Aberta das Organizações e dos Movimentos Sociais Moçambicanos dirigida aos presidentes de Moçambique e Brasil e ao primeiro-ministro do Japão em maio de 2013; e c) o pronunciamento da sociedade civil japonesa em relação ao ProSavana, clamando por uma suspensão imediata do programa, para a realização de profunda revisão, em setembro de 2013.

O ProSavana reúne todas as mazelas de um projeto de cooperação mal concebido desde a sua origem: (i) não foi discutido com os principais afetados – os mais de quatro milhões de camponeses que vivem na área e que não são visibilizados: suas necessidades e propostas não são consideradas no Plano Diretor nem no Projeto de Investigação; (ii) não é transparente – é muito difícil, para não dizer impossível, ter acesso às informações sobre o andamento do projeto; e (iii) carrega as contradições do modelo de desenvolvimento agrícola brasileiro, fortalecendo o agronegócio e adotando uma narrativa que fortalece a agricultura familiar, mas por meio da integração às cadeias produtivas do setor agrícola. Por conta disso, os movimentos e as organizações sociais dos três países se uniram para tensionar o ProSavana: a) estudos foram realizados;⁷⁰ b) no Brasil, gestões foram empreendidas perante: i) o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Conseal); ii) a Comissão Permanente de Assuntos Internacionais do Condraf; iii) o Instituto Lula; e iv) a própria ABC; c) no Japão, diversas reuniões foram realizadas entre a sociedade civil e a Jica; e d) em Moçambique, eventos foram realizados para questionar o programa e suas consequências para a agricultura camponesa do país, entre outras ações. Os principais riscos levantados pelas organizações e pelos movimentos do campo moçambicanos são os seguintes:

- Aumento do consumo de agrotóxicos e de suas conhecidas consequências, tais como: elevação de agravos à saúde, contaminação dos solos, destruição de culturas de subsistência.
- Diminuição da biodiversidade, resultante dos desmatamentos da savana e da expansão das monoculturas.
- Expulsão dos camponeses dos territórios que ocupam. Com efeito, a terra em Moçambique é pública e os camponeses têm direito de uso. Porém, a maioria não tem documentação e teme perder suas terras diante da oferta de concessão que tem sido feita aos investidores privados (brasileiros, japoneses e moçambicanos, entre outros).
- Destruição de modos de vida mais sustentáveis, como a eliminação de sementes nativas, resistentes às mudanças climáticas.
- Implementação de atividades de extensão rural que não valorizam o saber, a cultura e a experiência dos camponeses, bem como seus modos de vida de base familiar e comunitária.
- Predominância de interesses privados em detrimento de interesses públicos. O projeto abre as portas para transnacionais do agronegócio e para a sua articulação com a elite do agronegócio moçambicano. Cita-se o exemplo da *Intelec Holdings*, que atua na produção de soja e que conta com o presidente de Moçambique como acionista.

70 A este respeito, veja, por exemplo, o estudo da Fase coordenado por Fátima Mello e realizado por Schlesinger (2013) e o estudo da Oram (2012).

As propostas do movimento social são factíveis diante do estrago causado pelo projeto até agora. São basicamente quatro:

- Suspender o programa de sua reavaliação.
- Incluir um quarto componente no ProSavana sobre consulta aos camponeses e participação social no programa. O cronograma, o planejamento, a metodologia e as atividades deverão ser readaptados em função dos achados desse quarto componente.
- Contratar um segundo estudo para complementar o Plano Diretor, a ser realizado com o objetivo de consultar os camponeses, viabilizar seus modos de vida, seus sistemas de produção, suas demandas e suas propostas em relação às culturas alimentares e ao fortalecimento da soberania e segurança alimentares.
- Elaborar, com a colaboração do Brasil, um Plano Nacional de Apoio à Agricultura Familiar Sustentável.

O que a experiência do ProSavana revela é que, por falta de debate público tanto no Brasil quanto no Japão e em Moçambique, o programa criou resistências que poderiam ter sido evitadas. Revelou, ainda, a grande distância entre a narrativa oficial (de cooperação solidária, horizontal e de partilha de conhecimentos) e a prática (de defesa dos interesses, sobretudo, do agronegócio). As demandas de parte expressiva da sociedade moçambicana não foram ouvidas, mas as do agronegócio sim, assim como as do setor da construção civil que gravita em torno dele (estradas, portos, aeroportos, armazéns, entre outros), pois são as empresas desses setores que irão se beneficiar com o programa, conforme registramos anteriormente.

Nesse contexto, as perguntas que surgem são as seguintes: o Brasil adotará uma postura de apropriação dos recursos naturais e de pavimentação dos caminhos para as transnacionais brasileiras? Ou adotará uma postura de verdadeira cooperação e investimentos para o desenvolvimento socioambiental dos parceiros, por meio do empoderamento de seus povos, do respeito ao meio ambiente e do fortalecimento dos direitos humanos? Afinal, de que lado está o Brasil? Qual paradigma de cooperação o Brasil quer defender? Mais do mesmo?

3.3 UMA COOPERAÇÃO HUMANITÁRIA QUE INOVA

Ainda que a cooperação humanitária promova ações aparentemente não diretamente veiculadas à segurança alimentar (isto é, distribuição de medicamentos, vacinas e bar-racas; redução de riscos de desastres), pode-se considerar que grande parte de sua agenda objetiva assegurar que as pessoas que se encontram em vulnerabilidade socio-ambiental (devido às consequências de catástrofes socioambientais, conflitos e crises prolongadas) tenham a sua alimentação assegurada antes de qualquer outra necessi-dade básica. Daí a razão pela qual trataremos desse tipo de cooperação como um todo no âmbito do presente estudo.

3.3.1 BREVE HISTÓRICO

A cooperação humanitária no Brasil deslançou em 2004, com a criação da Coordena-ção-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome) no Ministério das Rela-ções Exteriores. Começa a ganhar corpo a ideia segundo a qual a cooperação humanitá-ria deve pautar-se pela associação das ações emergenciais com ações estruturantes de médio e longo prazos, chamadas de *ações humanitárias sustentáveis*, que no campo da segurança alimentar e nutricional devem privilegiar:

- compras locais de alimentos para assistência alimentar humanitária, principalmen-te aqueles produzidos por agricultores de base familiar, camponesa e indígena;
- ações de resposta que prevejam a rápida recuperação socioeconômica e ambien-tal do país ou da região afetada pelos desastres socioambientais, valendo-se, para isso, de parcerias com atores locais e internacionais;
- participação da sociedade civil na elaboração, na execução e no controle social dos projetos, por meio de iniciativas como o Sistema de Gestão, Monitoramento e Im-plementação de Ações Humanitárias Pós-Emergenciais, para que os países e suas populações se tornem capazes de superar suas vulnerabilidades de longo prazo;
- fortalecimento da participação do Brasil nas instâncias multilaterais de coordena-ção e resposta humanitária no mundo.

Os recursos para a assistência humanitária internacional são autorizados pela Lei Orçamentária Anual (LOA), na rubrica do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Esses recursos são utilizados para doação de alimentos, medicamentos, telhados e produtos de primeira necessidade, inclusive por meio de repasse de recursos às em-

baixadas e aos consulados brasileiros localizados em países vítimas de catástrofes socioambientais, conflitos armados e convulsões sociais.

Nos últimos dez anos, mais de 50 países afetados por epidemias, fome aguda, terremotos, tsunamis e conflitos internos receberam assistência brasileira. Entre estes estão casos como: a) o da erupção vulcânica no Equador em 2006; b) o terremoto no Peru em 2007; c) os países do Caribe atingidos por furacões em 2008; d) em 2009, os conflitos na Faixa de Gaza, o apoio ao combate à epidemia de dengue na Bolívia e a assistência alimentar a populações de países da América Central, da África e da Ásia afetados por secas, fome aguda, incêndios, tempestades, terremotos, tsunamis e conflitos internos; e) e, por fim, em 2010, a reafirmação do comprometimento com o desenvolvimento do Haiti, o apoio às populações desfavorecidas no Sudão, assim como também assistência humanitária a refugiados em outros países da África e apoio à proteção de grupos vulneráveis flagelados por inverno rigoroso na Mongólia, além da assistência humanitária aos flagelados de enchentes no Paquistão, entre outros. Tais ações foram realizadas tanto pelas vias aérea, terrestre e marítima quanto pelo suporte à assistência prestada por agências internacionais de caráter humanitário, como PMA, FAO, Unicef, Acnur, Ocha, OIM e a Cruz Vermelha, entre outras. Sempre que possível, buscou-se estimular a rápida recuperação socioeconômica desses países após os desastres, por meio da aquisição e da distribuição de alimentos da agricultura familiar dos próprios países assistidos.

3.3.2 A PROCURA POR SUSTENTABILIDADE

Desde a sua criação, várias medidas vêm sendo tomadas pela CGFome com vistas a caminhar na direção de uma cooperação humanitária sustentável, podendo-se destacar:

- a) Um processo decisório compartilhado

Buscando-se a adoção de medidas sistêmicas e articuladas, em 2006, foi criado, por meio de Decreto presidencial, o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional (GTI-AHI). Esse GT é coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores e é composto por outros quatorze integrantes: Casa Civil da Presidência da República (CCPR); Ministério da Defesa (MD); Ministério da Justiça (MJ); Ministério da Fazenda (MF); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Ministério da Saúde (MS); Ministério da Integração Nacional (MI); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR); Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI); Ministério da Educação (MEC);

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério das Comunicações (MC); e Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH). Os principais objetivos do GTI-AHI são coordenar os esforços brasileiros de ajuda humanitária internacional e formular propostas de projetos de lei que visem à autorização *lato sensu* para as ações humanitárias internacionais empreendidas pelo Brasil. O GTI-AHI, embora composto apenas por representantes governamentais, contou com a participação, como observadores, de representantes de diversas organizações da sociedade civil, de movimentos sociais, de instituições de ensino e de entidades de cunho religioso.

b) A busca por uma institucionalidade mais adequada

A fim de agilizar o envio de assistência humanitária desde o Brasil, por via aérea, foi viabilizado, na cidade do Rio de Janeiro, o Armazém Humanitário Internacional, em 2009. Além disso, em 2011, foi sancionada a Lei nº 12.429, que autoriza o Poder Executivo a doar estoques públicos de alimentos para a cooperação humanitária internacional. Desde a entrada em vigor da referida lei até o final de 2013, haviam sido doadas aproximadamente 320 mil toneladas de alimentos a países em situação de insegurança alimentar e nutricional, com valor estimado em US\$ 160 milhões (Caisan, 2013).

c) Uma atuação mais proativa nos espaços regionais e globais

O Brasil participou ativamente de Conferências de Doadores em assistência humanitária para a reconstrução de países e localidades como Sudão, Palestina, Afeganistão, Haiti e do campo de refugiados Nahr El Bared, no Líbano.

Em relação aos acordos políticos regionais, o Brasil apoiou a criação, em 2009, da “Reunião Especializada de Redução de Risco de Desastres Socionaturais, Defesa Civil, Proteção Civil e Assistência Humanitária (Rehu)”, que tem permitido maior intercâmbio com outras iniciativas sub-regionais de coordenação em prevenção e resposta a desastres naturais nas Américas. A criação da Rehu foi um dos desdobramentos da I Reunião Técnica de Defesa Civil e Assistência Humanitária do Mercosul, realizada em novembro de 2008, em Brasília. A Rehu tem facilitado a prestação de assistência humanitária extra-bloco por países do Mercosul.

O governo brasileiro organizou e sediou a II Reunião Regional de Mecanismos Internacionais de Assistência Humanitária (II RRMIAH), realizada em setembro de 2009, em Florianópolis (SC), em parceria com o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (Ocha).

Em 2010, o Brasil passou a integrar a iniciativa “Good Humanitarian Donorship” (GHD), sendo, na ocasião, o único país fora dos tradicionais doadores do Norte a integrar a iniciativa. O país também se juntou ao Grupo Consultivo da “Global Facility for Disaster Reduction and Recovery” (GFDRR), no âmbito do Banco Mundial, e ao “Humanitarian Liaison Working Group”, no âmbito das Nações Unidas. Nesses agrupamentos de países provedores de assistência humanitária, o Brasil defendeu a prioridade da sustentabilidade da assistência humanitária para o desenvolvimento socioeconômico local, a horizontalidade da relação entre países que enviam assistência e países que a recebem e a preferência pela utilização de compras locais na realização de assistência humanitária.

Registre-se, ainda, que o Brasil contribuiu, em negociações internacionais, para a criação do Dia Internacional Humanitário, celebrado em 19 de agosto.

Note-se que, em 2010, reafirmando o seu compromisso com o Haiti, o Brasil foi o segundo maior doador para o referido país, conforme pode ser observado na tabela 6.

TABELA 6

OS 10 PRINCIPAIS DOADORES PARA O FUNDO EMERGENCIAL (EFR) DO HAITI, 2010

	DOADORES NÃO INTEGRANTES DO DAC/OCDE	MILHÕES (US\$)
1	ARÁBIA SAUDITA	50,0
2	BRASIL	8,0
3	FRANÇA	6,7
4	DINAMARCA	5,5
5	NIGÉRIA	2,5
6	GUINÉ EQUATORIAL	2,0
7	GABÃO	1,0
8	TUNÍSIA	1,0
9	REPÚBLICA DO CONGO	1,0
10	SUÉCIA	0,8
	OUTROS GOVERNOS	3,0

Fonte: Kerry Smith, 2011, p. 14.

Também foi em 2010 que, segundo informações da Ocha, o Brasil entrou pela primeira vez entre os 10 principais doadores não tradicionais de ajuda humanitária (Smith, 2011: 8), conforme pode ser observado na tabela 7.

TABELA 7

OS 10 PRINCIPAIS DOADORES NÃO INTEGRANTES DO DAC/OCDE PARA ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA, 2010

DOADORES NÃO INTEGRANTES DO DAC/OCDE		MILHÕES (US\$)
1	ARÁBIA SAUDITA	255,9
2	TURQUIA	60,9
3	RÚSSIA	38,3
4	EMIRADOS ÁRABES UNIDOS	37,8
5	CHINA	37,6
6	ÍNDIA	36,5
7	BRASIL	28,9
8	TAILÂNDIA	11,7
9	MÉXICO	10,7
10	KUWAIT	10,6
TOTAL		528,9
TOTAL DE DOADORES NÃO INTEGRANTES DO DAC/OCE		622,5
PROPORÇÃO DOS 10 PRINCIPAIS (TOP 10)		85%

Fonte: Kerry Smith, 2011, p. 8.

d) A progressiva construção de uma cooperação humanitária diferenciada

As ações brasileiras em assistência humanitária internacional têm buscado a sustentabilidade e o desenvolvimento socioeconômico de populações sob risco ou afetadas por calamidades socioambientais, aliando ações preventivas, emergenciais, de recuperação imediata e de reconstrução. O exemplo mais emblemático desse esforço é o do PAA África – *Purchase from Africans for Africa*,⁷¹ que está sendo implementado em cinco países – Etiópia, Maláui, Moçambique, Níger e Senegal – em parceria com duas agências das Nações Unidas – PMA e FAO – e com o Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional (DFID).

O programa surgiu a partir de um compromisso assumido pelo governo brasileiro durante o “Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural”, organizado pelo país em maio de 2010, para reforçar a sua parceria com os países africanos nos temas da agricultura e da luta contra a fome. Inspirado no Programa de Aquisição de Alimentos, o PAA África tem dois objetivos principais:

- (i) Apoiar iniciativas de compras locais de alimentos de pequenos produtores para a assistência alimentar.
- (ii) Fortalecer as parcerias e estratégias para apoiar soluções de longo prazo para combater a fome por meio de iniciativas de compras locais de alimentos para ajuda alimentar.

Para alcançar esses objetivos, o programa se concentra em três resultados principais:

- ✓ Reforçar a troca de conhecimentos e lições aprendidas para consolidar boas práticas, contribuindo para que governos e agências internacionais formulem ações e estratégias que aprimorem iniciativas de compras locais de alimentos para a assistência alimentar.
- ✓ Reforçar as capacidades produtivas dos pequenos agricultores e das associações beneficiadas para que eles possam vender para o programa *Purchase for Progress* (P4P), do Programa Mundial de Alimentos (PMA).
- ✓ Implementar ou melhorar programas de compras locais de alimentos por meio de contratos diretos com associações de pequenos produtores para a diversificação da dieta em programas de alimentação escolar.

71 A este respeito, veja a seguinte página: <<http://paa-africa.org/pt/about/paa-africa>>.

O programa ainda encontra-se em formato piloto, devendo ser progressivamente ampliado tanto para os atuais países parceiros como para outros países, no médio e longo prazos. Sem dúvida, trata-se de experiência exitosa que serve de referência para diversas organizações e países. Entretanto, avalia-se que alguns desafios devem ser superados de modo a assegurar sua efetiva sustentabilidade. Mencionam-se alguns a seguir:

- ✓ Dar escala ao programa de modo que ele possa efetivamente sair da fase piloto e consolidar-se como referência internacional.
- ✓ Consolidar sistemas de produção e consumo sustentáveis. Para tal, faz-se necessário fortalecer trocas de experiências entre organizações e movimentos brasileiros e organizações e movimentos dos cinco países integrantes do PAA África, com o intuito de estimular práticas de produção e consumo que: i) valorizem os conhecimentos dos camponeses e das comunidades atendidas; ii) assegurem a diversificação da produção e do consumo; iii) respeitem os princípios da agroecologia e da sociobiodiversidade; iv) desenvolvam sistemas agroflorestais; v) assegurem uma dieta saudável para os alunos das escolas beneficiadas; e vi) utilizem tecnologias sociais apropriadas para o acesso à água e à energia.
- ✓ Fortalecer a participação social. Para tal, propõe-se a concepção de um novo componente de fortalecimento da participação social, no qual seriam apoiadas iniciativas de intercâmbio entre o Consea e os governos dos cinco países e entre as organizações e os movimentos sociais de todos os países envolvidos no projeto.

3.3.3 DESAFIOS

Apesar desses indiscutíveis avanços conquistados em tão pouco tempo – menos de 10 anos –, a cooperação humanitária brasileira enfrenta dificuldades que resultam dos problemas da cooperação brasileira como um todo (diminuição dos recursos financeiros, falta de institucionalidade apropriada, desarticulação com a ABC e com outros órgãos federais que implementam ações de cooperação e insuficiente transparência), ainda que a CGFome esteja desenvolvendo um sistema de informações próprio que busca justamente tornar públicas as ações realizadas, bem como promover a rendição de contas. Trata-se do Sistema de Gestão, Avaliação e Monitoramento das Ações Humanitárias Brasileiras (Sigma), em processo de construção. Espera-se que os dados sejam disponibilizados ao público em formato aberto.

4. O PAPEL DO CONSEA NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A cooperação brasileira para o desenvolvimento na área de segurança alimentar e nutricional também passa pelo Consea, que tem sido muito ativo nesse campo nos últimos dez anos. Tal ativismo se manifesta de diversas formas, podendo-se destacar: i) a elaboração de recomendações à Presidência da República, por meio de Exposições de Motivos; ii) a deliberação de diretrizes referentes ao tema nas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional; iii) a inclusão do assunto no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan); iv) a realização de atividades de incidência em espaços multilaterais regionais e globais; e v) a troca de experiências e informações com outros países, tanto com representantes governamentais quanto com membros da sociedade civil. A seguir, apresentam-se, de forma resumida, as distintas estratégias utilizadas pelo Consea no que se refere à sua inserção internacional.

4.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA DIMENSÃO INTERNACIONAL NO CONSEA

Desde o começo de sua recriação, em 2003, o tema internacional ocupa espaço de destaque na agenda do Consea. O tema ganhou maior densidade ao longo dos anos, em boa parte, devido ao sucesso do programa Fome Zero em âmbito internacional, mas também por conta da competência que o Conselho tem tido para dar respostas apropriadas e oportunas às questões globais que têm relação com a segurança alimentar e nutricional e, ainda, por causa de sua disponibilidade e abertura em dialogar com outros países, sejam os interlocutores governamentais ou da sociedade civil.

4.1.1 AS RECOMENDAÇÕES À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Entre os anos de 2004 e 2013, 12 Exposições de Motivos enviadas pelo Consea à Presidência da República tinham relação, direta ou indireta, com questões internacionais. Em 2004, o Conselho apoiou as iniciativas internacionais do governo brasileiro relacionadas ao combate à pobreza e à fome no mundo, bem como manifestou disposição de ser parte ativa nas consultas a respeito das negociações em curso com a Organização Mundial de Comércio (OMC), a União Europeia e o Mercosul, alertando para seus possíveis impactos sobre a segurança alimentar e nutricional.⁷²

72 Exposição de Motivo (EM) nº 21, de 28 de setembro de 2004, e EM nº 26, de 30 de novembro de 2004.

No ano seguinte, o Consea elaborou um documento intitulado “Considerações de Segurança Alimentar e Nutricional nas Negociações Internacionais Integradas pelo Brasil”,⁷³ que foi debatido em plenária, com a presença do então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva. No documento são apresentadas proposições para que sejam incorporadas nas negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC). Entre outras, recomenda-se que a posição brasileira incorpore questões para criar espaço suficiente para a efetiva implementação de políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento agrário, com especial atenção para aquelas voltadas para os agricultores familiares, para os povos e as comunidades tradicionais e para os sistemas de produção agroecológicos.

No contexto da crise alimentar global de 2008, o colegiado apresentou intenso conjunto de propostas: foram três Exposições de Motivos voltadas para a agenda internacional. O Consea voltou a listar proposições específicas para que fossem definidas como posições negociadoras do Brasil na OMC.⁷⁴ Além disso, elaborou um diagnóstico que apontava para a natureza sistêmica da crise e a importância do enfrentamento do tema de forma global, inclusive em razão da repercussão internacional das decisões nacionais.⁷⁵ Reconhecendo a intersectorialidade da segurança alimentar e nutricional no contexto da crise alimentar, o Consea elaborou um documento,⁷⁶ aprovado em plenária, que apresenta sugestões para a atuação na área internacional. Tal documento representa a primeira proposta estruturada de estratégia de intervenção do Conselho nessa área. Além de fazer referência ao marco legal, o texto propõe princípios e diretrizes. No que se refere aos princípios, recomenda que sejam os mesmos da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), a saber: a) universalidade e equidade no acesso a uma alimentação adequada e saudável; b) participação social e transparência; c) respeito à soberania alimentar e realização do direito humano à alimentação adequada e saudável; e d) solidariedade, complementaridade e cooperação. São sugeridos três eixos de ação: (i) integração regional, com ênfase no Mercosul; (ii) regimes internacionais, com destaque para a Organização Mundial de Comércio (OMC) e para as Conferências das Partes das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (COP); e (iii) cooperação Sul-Sul e atuação perante os organismos multilaterais.

73 EM nº 11, de 3 de junho de 2005, e EM nº 19, de 28 de agosto de 2005.

74 EM de 4 de julho de 2008.

75 EM nº 2, de 14 de abril de 2008.

76 EM nº 18, de 12 de dezembro de 2008.

Em 2009, em função das negociações que iriam acontecer na COP 15, em Copenhague, na Dinamarca, o Consea elaborou uma série de recomendações⁷⁷ relativas ao tema das mudanças climáticas e sobre seus impactos no direito humano à alimentação adequada, na soberania e na segurança alimentar e nutricional. Avaliou-se que a mudança do clima é um dos mais significativos desafios para os países na atualidade e que seus impactos socioambientais contribuem para violar o direito humano à alimentação adequada e aumentar a insegurança alimentar e nutricional, sobretudo das populações em situação de pobreza. O colegiado defendeu que os princípios de justiça social e de justiça climática devem orientar as políticas brasileiras (internas e externas), pois as mudanças climáticas devem ser vistas na dimensão étnico-social situada no campo dos direitos humanos.

No ano de 2010, o Consea voltou a fazer uma série de recomendações⁷⁸ para as negociações no âmbito da OMC, de modo a proteger o direito humano à alimentação adequada e a soberania e a segurança alimentar não somente dos brasileiros, mas de todos os povos do planeta. As sugestões são de duas ordens:

- 1ª) Excluir das negociações as ações e as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional que integram o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Tal medida se estende às negociações de bens, serviços, investimentos, compras públicas e propriedade intelectual.
- 2ª) Excluir das ofertas brasileiras negociadoras de bens os alimentos estratégicos e os produtos ligados às políticas públicas de segurança alimentar e nutricional e de fortalecimento da agricultura familiar.

Com a retomada da elevação dos preços dos alimentos em 2011, o Conselho, mais uma vez, enviou à Presidência da República sugestões⁷⁹ quanto à atuação do Brasil no cenário internacional, especialmente no que se refere ao fortalecimento do Comitê de Segurança Alimentar das Nações Unidas (CSA) em detrimento do G20. Para o Consea, o fórum global privilegiado para a coordenação das ações de enfrentamento da crise é o Comitê, pelo seu formato multilateral no âmbito das Nações Unidas e por contar com mecanismo institucionalizado de participação social. Já o G20, além de não representar o conjunto das nações, especialmente aquelas mais afetadas pela crise alimentar, não conta com mecanismo legítimo de participação social. O colegiado destaca, ainda, que a volatilidade

77 EM de 3 de novembro de 2009.

78 EM de 3 de setembro de 2010.

79 EM nº 6, de 20 de maio de 2011.

de dos preços dos alimentos ocorre por razões sistêmicas e não somente conjunturais, sendo necessária profunda reflexão sobre o modelo global de produção e consumo de alimentos, pautado na mercantilização dos alimentos. Isto significa dizer que o problema não será solucionado somente por meio do incremento no volume da produção, pois se requer uma revisão das formas como se produz, comercializa e consome os alimentos na ótica do direito humano à alimentação adequada, da soberania e da segurança alimentar e nutricional.

Em 2013, novamente, o Consea manifesta grande inquietação em relação à subida dos preços dos alimentos devido aos impactos negativos que a inflação alimentar causa na violação do direito humano à alimentação e na segurança alimentar e nutricional, especialmente nas populações socioambientalmente mais vulneráveis.⁸⁰ No que tange à intervenção no cenário internacional, o Conselho sugere: a) avançar na construção de espaços multilaterais de coordenação de políticas em âmbito internacional, em especial por meio do CSA; b) rever os princípios e as referências que orientam as negociações da OMC; c) defender a transparência dos mercados no que se refere às informações sobre estoques públicos e privados; e d) ampliar a cooperação internacional para o fortalecimento de estratégias regionais de abastecimento alimentar.

Por fim, em dezembro de 2013, o Consea aprofundou o debate sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento especialmente na área de segurança alimentar e nutricional e enviou à Presidência da República um conjunto de recomendações para o seu aprimoramento.⁸¹

4.1.2 A REFERÊNCIA NOS DOCUMENTOS OFICIAIS: RELATÓRIOS DE CONFERÊNCIAS E PLANOS DE GOVERNO

A III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Fortaleza (CE), em 2007, estabeleceu que uma das seis diretrizes da futura Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional seria “Promover a soberania e a segurança alimentar e nutricional em âmbito internacional”. O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan), lançado em agosto de 2011, deu mais um passo: ampliou o conteúdo da citada diretriz, que passou a ser a sétima, rebatizando-a de “Apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e direito

80 EM nº 1, de maio de 2013.

81 EM nº 7, de 5 de dezembro de 2013.

humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e nas diretrizes da Lei nº 11.346/2006”. Foram incorporados temas como as mudanças climáticas, as negociações comerciais no âmbito da OMC, outros acordos e tratados internacionais e a cooperação Sul-Sul. A IV Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada poucos meses depois do lançamento do Plansan em Salvador (BA), em novembro de 2011, reafirmou o conteúdo da Diretriz 7.

Mais recentemente, na “4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional +2”, realizada em Brasília (DF), entre os dias 18 e 20 de março de 2014, a atuação do Consea no cenário internacional foi reforçada.⁸² Para além da incidência em espaços como Mercosul, OMC, COP e CSA, novas questões foram sugeridas, tais como, por exemplo, as obrigações extraterritoriais e a regulação das empresas brasileiras em outros países no que se refere ao respeito ao direito humano à alimentação adequada e à soberania e à segurança alimentar dos povos impactados por essas empresas, especialmente nas áreas do agronegócio, da mineração e da construção civil. Também foi enfatizado que a política externa brasileira, no que se refere à segurança alimentar e nutricional, precisa ser mediada em instâncias plurais e representativas, como o Consea. Na ocasião, foi reforçada a proposta de criação do Conselho Nacional de Política Externa, no qual as distintas visões, os diferentes interesses e as diversas propostas em disputa sejam apresentados e processados.

4.2 A PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES, A INCIDÊNCIA EM ESPAÇOS INTERNACIONAIS E O INTERCÂMBIO DE EXPERIÊNCIAS

O Consea tem buscado produzir informações sobre a sua atuação voltadas para o público externo, ainda que se reconheça que mais poderia ser feito nessa área. Neste sentido, cabe mencionar, a título de ilustração, documentos que puderam ser elaborados graças à colaboração de parceiros. O primeiro documento foi produzido para ser distribuído na primeira plenária do CSA reformado. Trata-se da publicação: “A Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a Experiência Brasileira”, lançada em 2009, com o apoio da FAO e do IICA. O documento foi elaborado por um grupo de trabalho que contou com a participação de diversos conselheiros governamentais e não governamentais. O segundo documento resultou de parceria entre a Oxfam e a Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (Abrandh) e foi elaborado por dois conselheiros,

82 A este respeito, veja a declaração do encontro no seguinte *site*: <http://www3.planalto.gov.br/consea/eventos/copy_of_conferencias/encontro-nacional-4a-conferencia-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-2>.

Marília Leão e Renato Maluf. O documento intitulado “A Construção Social de um Sistema Público de Segurança Alimentar e Nutricional – A Experiência Brasileira” foi lançado em 2012 e traduzido para diversos idiomas para além do inglês e do espanhol, como russo e mandarim. Mais recentemente, no primeiro trimestre de 2014, duas conselheiras, Elisabetta Recine e Nathalie Beghin, elaboraram nota sobre “A Agenda de Nutrição nas Estratégias Internacionais: Iniciativas em Andamento, Desafios e Propostas”. Tal nota é uma contribuição ao debate que ocorre tanto no CSA quanto em outros espaços internacionais, como, por exemplo, o da construção da II Conferência Internacional de Nutrição (ICN2), sobre os desafios que diversas iniciativas em andamento no cenário internacional na área de nutrição trazem para a (in)segurança alimentar no Brasil e no resto do mundo. Procura-se, ainda, apresentar uma série de recomendações a fim de contribuir para o posicionamento do Conselho em relação a tais temas, quando necessário.

O empenho na troca de informações e de experiências também tem ocorrido por meio da recepção de delegações de países estrangeiros e da participação de conselheiros em eventos promovidos por outros países ou por organismos internacionais. Infelizmente, a Secretaria-Executiva do Conselho não mantém registros atualizados desses processos, mas desde 2003 foram dezenas de reuniões tanto em Brasília como alhures. Além disso, em 2012, o Consea realizou, em parceria com a Caisan e o FBSSAN, um seminário internacional que contou com a presença de mais de 200 pessoas oriundas de 15 países. O encontro teve por objetivos: (i) discutir os principais desafios em âmbito global para a realização do direito humano à alimentação adequada e da soberania e segurança alimentar e nutricional; e (ii) trocar experiências e informações entre países. Além da apresentação de estratégias de âmbito nacional de diversos países, foram debatidos temas como governança global, crise dos preços dos alimentos e articulação da sociedade civil em âmbito internacional. Note-se que naquela ocasião, no que se refere à cooperação brasileira para o desenvolvimento, foi amplamente debatido o fato de o Brasil exportar suas contradições internas (agronegócio *versus* agricultura familiar) e o exemplo do Pro-Savana foi apresentado como emblemático dessas ambivalências e ambiguidades.

Na área de incidência, a atuação do Consea tem ocorrido, ainda que timidamente, na CPLP, na Reaf/Mercosul e na COP, particularmente na COP 15. O ativismo do Conselho é mais intenso nos espaços do CSA e da FAO, provavelmente porque são instâncias cujas agendas estão diretamente vinculadas à agenda do Consea. No caso do CSA, além de o Brasil ter tido papel de destaque no seu processo de reforma, o conselheiro Renato Maluf tem assento no Comitê Executivo do Painel de Especialistas de Alto Nível do CSA (*High Level Panel of Experts – HLPE/CFS*, na sua sigla em inglês). Ademais, representantes do Consea têm participado das plenárias anuais do CSA.

O Consea tem buscado estreitar laços com o Condraf no que se refere à área internacional. Neste sentido, o Consea tem assento na Comissão Permanente de Assuntos Internacionais (CPAI) do Condraf, na qual são debatidas questões comuns, tais como: cooperação (ProSavana e Programa Mais Alimentos Internacional); incidência na OMC e acordo entre União Europeia e Mercosul na defesa dos interesses da agricultura familiar e camponesa; Reaf/Mercosul; conferências latino-americanas da FAO; implementação, no Brasil, das “Diretrizes Voluntárias para uma Gestão Responsável da Posse da Terra, Pescas e Florestas” da FAO; Ano Internacional da Agricultura Familiar das Nações Unidas (Aiaf) 2014, entre outras questões. Representantes da CPAI participam igualmente dos debates do Consea referentes à agenda internacional.

Vê-se que o Consea dedica-se com bastante afinco à agenda internacional e que seu entendimento de cooperação para o desenvolvimento internacional vai além da cooperação técnica, humanitária, científica, tecnológica e de doação a organismos internacionais. As posições oficiais do Consea revelam uma concepção mais abrangente, que vai desde a realização de atividades de cooperação, passando por negociações internacionais que levem em consideração o direito humano à alimentação adequada e a soberania e segurança alimentar dos povos do planeta, até a regulação das empresas brasileiras que recebem financiamento do governo e suas responsabilidades transfronteiriças. O Consea, como muitos outros órgãos, possui limites e isso tem contribuído para que certas agendas mais antigas tenham sido parcialmente abandonadas – como é o caso da integração regional entre Mercosul e Unasul às COPs – e para que novas agendas não tenham ainda sido incorporadas: o papel dos Brics e do G20 na segurança alimentar e nutricional do planeta.

5. A PERCEPÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, REGIONAIS E GLOBAIS

Com o intuito de entender melhor o alcance da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional e, também, de contribuir para sua problematização, realizamos pesquisa qualitativa por meio de entrevistas perante redes e outros atores coletivos tanto de âmbito nacional quanto regional e global do campo da segurança alimentar e nutricional. Entendemos que os resultados dessa escuta são importantes para que tenhamos referências de como “outros” (especialmente os que são beneficiados por essa cooperação) percebem o Brasil. Note-se que a pesquisa não tem a pretensão de ser exaustiva, mas de apontar pistas que possam auxiliar tanto nossa reflexão quanto nossa ação.

5.1 METODOLOGIA

5.1.1 O QUE QUERÍAMOS SABER?

Interessava-nos conhecer em que medida a cooperação brasileira para o desenvolvimento, em geral, e na área de segurança alimentar e nutricional, em específico, era conhecida por redes, fóruns e outros atores coletivos da sociedade civil que atuam na área de soberania e segurança alimentar. Mais do que isso, queríamos ter uma apreciação dessas entidades sobre o papel que o Brasil desempenha nessa área. Por tais razões, o **roteiro de entrevistas** continha cinco perguntas, a saber:

1. Você tem conhecimento de projetos de cooperação que o Brasil realiza com outros países, em geral, e na área de soberania e segurança alimentar e nutricional, em específico?
2. Qual é a sua opinião sobre esses projetos? De que maneira contribuem (ou não) para a soberania e segurança alimentar e nutricional dos povos para os quais estão voltados?
3. Em sua opinião, o que a cooperação brasileira faz de diferente em relação à cooperação de outros países?
4. Como você avalia que deveria ser a cooperação brasileira na área de soberania e segurança alimentar e nutricional? Quais são as suas sugestões para melhorar a atuação do Brasil no campo da cooperação na área de soberania e segurança alimentar e nutricional?
5. Outros comentários?

Note-se que construímos um roteiro curto propositalmente, pois sabíamos que, em geral, as agendas dos dirigentes dessas organizações são intensas e, portanto, o tempo disponível para o nosso estudo seria curto. Essa hipótese inicial se confirmou, uma vez que não foi nada fácil realizar as entrevistas. No total, o levantamento de informações se estendeu por um período de cinco meses, entre dezembro de 2013 e maio de 2014. Ocorreram casos em que tivemos que esperar de dois a três meses entre o primeiro contato e a efetiva realização da entrevista. Em média, realizamos sete contatos por organização, entre envio de *e-mails* ou a realização de telefonemas para identificar o entrevistado, marcar a entrevista e, finalmente, realizá-la.

As entrevistas duraram, em média, 30 minutos. Foram feitas presencialmente, por Skype, por telefone ou por resposta escrita. As conversas aconteceram em português, espanhol, inglês e francês. Note-se que, na absoluta maioria das entrevistas, a interlocução se deu com a direção da entidade, qualificando, dessa forma, o conteúdo das respostas.

5.1.2 PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Concentramos nossa atenção em organizações da América Latina, da África e dos países de língua portuguesa, por serem as regiões com as quais o Brasil mais desenvolve atividades de cooperação. Escolhemos um movimento de camponeses em Moçambique devido ao caso emblemático do ProSavana, mencionado anteriormente neste documento.

Ao todo, entramos em contato com 17 organizações e conseguimos entrevistar 11, a saber:

- *2 redes globais*: Marcha Mundial das Mulheres (MMM) e Rede Internacional de Segurança Alimentar (INFS);
- *6 atores coletivos da América Latina e do Caribe*: Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado (Coprofam); Confederação Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras das Américas (CSA); Coordenação Latino-Americana de Organizações do Campo (Cloc); Articulação Continental de Movimentos Sociais para a Aliança Bolivariana das Américas (Alba); Coordenação de Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (Coica); e Movimento Agroecológico da América Latina e do Caribe (Maela);
- *1 organização entre os países de língua portuguesa*: Rede Regional da Sociedade Civil para a SAN dos Países de Língua Portuguesa (RedSAN-CPLP);

- *1 rede africana*: Rede de Organizações Camponesas e de Produtores da África do Oeste (Roppa, na sua sigla em francês);
- *1 movimento nacional*: União Nacional de Camponeses de Moçambique (Unac).

As seis entidades que não responderam as nossas mensagens ou responderam, mas não foi possível efetivar a conversa, foram as seguintes:

- *Em âmbito internacional*: União Internacional dos Trabalhadores da Alimentação (Uita);
- *Em âmbito regional*: Associação Latino-Americana de Organizações de Promoção do Desenvolvimento (Alop); Aliança para a Soberania Alimentar da América Latina e do Caribe; Aliança pela Soberania Alimentar na África (*Alliance for Food Sovereignty in Africa* – AFSA); e Rede de Organizações de Criadores e Pastoralistas do Sahel (*Réseau des Organisations d'Éleveurset de Pasteurs du Sahel*);
- *Em âmbito nacional*: Associação Nacional de Mulheres Rurais e Indígenas do Chile (Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indigenas– Anamuri). A ideia de entrevistar esta organização de âmbito nacional era para que tivéssemos mais um olhar feminino para além da Marcha Mundial de Mulheres. A Anamuri é muito ativa e integra redes regionais e globais como a *Cloc* e *La Via Campesina*.

A sobrerrepresentação de entidades latino-americanas deve-se, especialmente, às seguintes razões: trata-se da região com a qual o Brasil mais coopera⁸³ e não se encontram facilmente muitos atores coletivos na área de SAN na África e nos países de língua portuguesa. O quadro 4 apresenta um breve perfil das organizações entrevistadas.

83 A este respeito, veja Cobradi (2013) e Bezerra *et al.* (no prelo).

QUADRO 4

PERFIL DAS ORGANIZAÇÕES ENTREVISTADAS

ENTREVISTADOS	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS ORGANIZAÇÕES
I. DE ÂMBITO GLOBAL	
<p>Graça Samo</p> <p>Coordenadora-executiva da Marcha Mundial das Mulheres (MMM). É também diretora-executiva do Fórum Mulher de Moçambique.</p> <p><u>Moçambicana</u></p> <p>Data da entrevista: 28/03/2014</p>	<p>A Marcha Mundial das Mulheres é um movimento feminista internacional que surgiu no ano 2000 como uma grande mobilização que reúne mulheres do mundo todo. Entre os princípios da MMM estão a organização das mulheres urbanas e rurais a partir da base e as alianças com movimentos sociais. A Marcha defende a visão de que as mulheres são sujeitos ativos na luta pela transformação de suas vidas e que elas estão vinculadas à necessidade de superar o sistema capitalista patriarcal, racista, homofóbico e destruidor do meio ambiente. A Marcha busca construir uma perspectiva feminista afirmando o direito à autodeterminação das mulheres e a igualdade como base da nova sociedade que se busca construir. Entre seus temas prioritários de luta estão a soberania alimentar e a agroecologia na perspectiva feminista.</p> <p>Site: <http://marchamulheres.wordpress.com/mmm/>.</p>
<p>Shahidur Rahman</p> <p>Coordenador-geral da Rede Internacional de Segurança Alimentar – <i>International Food Security Network</i> (IFSN). Site: <http://www.ifsns.info>.</p> <p>Secretário-executivo do Conselho da IFSN.</p> <p>Profissional da ActionAid.</p> <p><u>Cidadão do Bangladesh</u></p> <p>Data da entrevista: 03/04/2014</p>	<p>A Rede Internacional de Segurança Alimentar (IFSN, na sua sigla em inglês) foi criada em 2004 pela ActionAid, em parceria com a União Europeia. A IFSN envolve mais de 1.100 organizações da sociedade civil de 31 países de todos os continentes. A rede luta pela segurança alimentar e nutricional dos países do Sul por meio de diálogos Sul-Sul, da disseminação de informações e de atividades de incidência em âmbitos nacional, regional e global. A coordenação da rede é formada por 12 organizações, seis redes regionais e 26 redes nacionais.</p> <p>Site: <http://www.ifsns.info/>.</p>

II. DE ÂMBITO REGIONAL

II.1 CPLP – COMUNIDADE DE PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

João Pinto

Secretário-executivo da Rede Regional da Sociedade Civil para a SAN dos Países de Língua Portuguesa (RedSAN-CPLP).

Integra a organização Actuar – Associação para a Cooperação e o Desenvolvimento, que secretaria a Rede.

Português

Data da entrevista:
27/03/2014

A Rede Regional da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional na CPLP (RedSAN-CPLP) é um espaço de articulação de organizações da sociedade civil dos países de língua portuguesa que trabalham em conjunto no sentido de influenciar a agenda política para a segurança alimentar e nutricional com base na perspectiva do direito humano à alimentação e da soberania alimentar.

A RedSAN-CPLP congrega cerca de 400 organizações da sociedade civil que representam diferentes grupos vulneráveis à insegurança alimentar e nutricional. Incluem-se inúmeras associações e organizações de base comunitária, de agricultores, pescadores, mulheres, pessoas com HIV/aids, grupos de jovens, organizações de consumidores, ONGs, entidades de direitos humanos, entre outros.

Site: <<http://www.redsan-cplp.org/>>.

II.2 AMÉRICA LATINA E CARIBE

Alessandra Lunas

Secretária-geral da Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado (Coprofam).

Vice-presidente e secretária da Secretaria das Mulheres da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag).

Brasileira

Data da entrevista:
05/12/2013

A Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado (Coprofam) reúne 12 organizações de 7 países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru, Uruguai) e representa 35 milhões de trabalhadores rurais, agricultores familiares, camponeses e indígenas. A Coprofam foi fundada em 1994 com o objetivo de facilitar a inserção dos agricultores da região no processo de integração. Desde a sua criação, a Coprofam vem desenvolvendo reflexões e ações referentes à problemática da agricultura familiar, bem como apresentando soluções concretas para implementação no âmbito do Mercosul.

Site: <www.coprofam.org>.

Kjeld Jakobsen

Confederação Sindical das Américas (CSA).

BrasileiroData da entrevista:
11/03/2014

A **Confederação Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras das Américas (CSA)** é a expressão sindical mais importante do continente americano. Fundada em 27 de março de 2008 na Cidade do Panamá, ela filia 53 organizações nacionais de 23 países, que representam mais de 50 milhões de trabalhadores e trabalhadoras. A CSA é a organização regional da Confederação Sindical Internacional (CSI) e tem, para a sua ação sindical na região, alguns dos seguintes objetivos: a) respeito aos direitos sindicais; b) estabelecimento de alianças com outros movimentos e atores sociopolíticos a fim de construir o poder necessário que permita defender e atender as reivindicações dos/as trabalhadores/as e da comunidade por justiça social; c) a democracia política, social, laboral e econômica baseada na soberania popular e enriquecida por mecanismos e instâncias de participação e diálogo efetivos; d) a integração econômica, social e cultural e solidária das nações da região para um desenvolvimento equilibrado e sustentável, com uma forte dimensão social e participativa; e e) a paz e a livre autodeterminação dos povos, entre outros.

Site: <<http://www.csa-csi.org/>>.

Diego Montón

Membro da Secretaria Operativa da Coordenação Latino-Americana de Organizações do Campo (Cloc)/La Via Campesina.

Dirigente do Movimento Nacional Camponês Indígena Argentino (MNCI).

ArgentinoData da entrevista:
18/03/2014

A **Coordenação Latino-Americana de Organizações do Campo (Cloc)**, filiada à entidade *La Via Campesina*, foi criada em 1994, no Peru. É uma articulação que representa os movimentos camponeses, indígenas e afrodescendentes da América Latina e do Caribe. Conta com a filiação de 84 organizações em 18 países da região e articula sua luta em torno: a) da solidariedade; b) da unidade na diversidade para promover igualdade, paridade de gênero, justiça social, preservação e conquista da terra, da água, das sementes e de outros recursos naturais; c) da soberania alimentar; e d) da produção de pequena e média escala sustentável.

Site: <<http://www.cloc-viacampesina.net/>>.

Oliver Rivas

Articulação Continental de Movimentos Sociais para a Aliança Bolivariana das Américas (Alba).

É membro do Colectivo Avanzada Popular, da Venezuela.

É diretor da Escola Venezuelana de Alimentação e Nutrição.

Venezuelano

Data da entrevista:
31/03/2014

A Articulação Continental de Movimentos Sociais para a Aliança Bolivariana das Américas (Alba)

constitui-se em proposta de integração continental anti-imperialista, antineoliberal e antipatriarcal, impulsionada por movimentos de base social, com capacidade de mobilização popular e que lutam por igualdade, liberdade e uma autêntica emancipação da região. O processo de construção da Articulação iniciou-se em 2008 e suas lutas buscam: a) construir a integração regional em torno dos princípios da Alba; b) consolidar a Articulação e estabelecer laços como outras redes existentes em âmbito regional e global; c) fortalecer formas alternativas de comunicação; e d) difundir o projeto de integração latino-americana e popular. Em 2013, no Brasil, foi realizada a I Assembleia Continental dos Movimentos Sociais para a Alba. Participaram delegados de 22 países da América Latina e do Caribe sob o lema: "A unidade e a integração de nossa América estão em nosso horizonte e são o nosso caminho".

Site: <<http://www.albamovimientos.org>>.

Roberto Espinoza LLano

Assessor técnico da Coordenação de Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (Coica).

Técnico da Asociación Interétnica de Desenvolvimento da Selva Peruana (Aidesep).

Peruano

Data da entrevista:
03/04/2014

A Coordenação de Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (Coica) foi fundada em 1984, em Lima, Peru, onde funcionou até 1992. Desde 1993, está sediada em Quito, no Equador. Atualmente, conta com nove organizações indígenas amazônicas associadas. Os principais objetivos da organização são os seguintes: a) promover e desenvolver os mecanismos necessários para a integração dos povos e das organizações indígenas integrantes da Coica; b) defender a reivindicação dos territórios e da autodeterminação dos povos indígenas; c) realizar ações de incidência perante entidades governamentais nacionais e regionais da bacia amazônica; d) fortalecer a unidade das organizações indígenas associadas e sua articulação com outras entidades indígenas; e e) promover a revalorização e a reivindicação cultural de seus membros.

Site: <<http://www.coica.org.ec/>>.

Maria Noel Salgado

Coordenação do Cone Sul do Movimento Agroecológico da América Latina e do Caribe (Maela).

Uruguia

Data da entrevista:
14/04/2014

O Movimento Agroecológico da América Latina e do Caribe (Maela)

surgiu em 1989 a partir da articulação de organizações camponesas, de pequenos e médios produtores familiares, de comunidades indígenas, de comunidades sem-terra, de mulheres, de jovens rurais, de consumidores e de outras organizações que defendem a agricultura camponesa e familiar agroecológica. O Maela está presente em 20 países do continente americano e conta com 210 organizações filiadas. No seu plano quinquenal 2011-2015, o movimento acordou os seguintes princípios: multiculturalidade, autonomia, revalorização do conhecimento local para a construção do conhecimento, conectar o local ao internacional, equidade de gênero e intergeracional, solidariedade e corresponsabilidade e convivência harmônica com a natureza. O objetivo geral é o de incidir perante os movimentos e os governos da região no sentido de promover profundas transformações nos sistemas agroalimentares nacionais, privilegiando o papel da agricultura camponesa e familiar agroecológica. Os principais eixos estratégicos selecionados foram: soberania alimentar e território, mercados locais e economia solidária, agrobiodiversidade e produção agroecológica, educação e formação em agroecologia, equidade de gênero e jovens.

Site: <<http://maela-agroecologia.org/>>.

II.3 ÁFRICA DO OESTE**Kalilou Sylla**

Secretário-executivo da Rede de Organizações Camponesas e de Produtores da África do Oeste – Roppa (*Réseau des Organisations Paysannes e de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest*).

Cidadão de Burkina Faso

Data da entrevista:
07/05/2014

A Rede de Organizações Camponesas e de Produtores da África do Oeste

(Roppa, na sua sigla em francês) foi criada em 2000 e conta com organizações de camponeses de 10 países da África (Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau, Mali, Níger, Senegal e Togo). Os principais objetivos da Roppa são: a) promover e defender os valores de uma agricultura camponesa produtiva e sustentável; b) informar e formar os integrantes da organização; c) estimular e acompanhar a estruturação das organizações de produtores nos países de modo que possam

incidir nas políticas e nos programas voltados para a agricultura e o campo; d) promover a solidariedade entre as organizações integrantes da rede; e) assegurar a representação de seus integrantes em espaços regionais e globais; f) estimular a cooperação da Roppa com outras organizações e movimentos na região e no mundo; e g) estimular a adesão de organizações dos outros países que integram a África do Oeste.

Site: <<http://www.roppa.info/>>.

III. DE ÂMBITO NACIONAL

Agostinho Joaquim Bento

Oficial de incidência da União Nacional de Camponeses de Moçambique (Unac).

Moçambicano

Data da entrevista:
05/12/2013

A **União Nacional de Camponeses de Moçambique (Unac)** é um movimento de camponeses que foi criado em 1987 e é filiado à entidade *La Via Campesina*. Seu principal objetivo é representar os camponeses e suas organizações para assegurar seus direitos sociais, econômicos e culturais, por meio do fortalecimento das organizações camponesas, participando da definição de políticas públicas e estratégias de desenvolvimento de Moçambique, para garantir a soberania alimentar, levando em consideração a juventude e a equidade de gênero. São também propósitos da Unac: a) promover e fortalecer as organizações associadas; b) promover ações para aumentar a produtividade e o acesso ao mercado; e c) fortalecer a participação dos camponeses e de suas organizações nos processos de desenho, implementação e monitoramento das políticas públicas. A Unac conta com cerca de 2.200 associações e cooperativas. Estas, por seu turno, estão organizadas em estruturas que somam pouco mais de 80 uniões distritais, 7 uniões e 4 núcleos provinciais de camponeses.

Site: <<http://www.unac.org.mz/>>.

5.2 PRINCIPAIS RESULTADOS: UMA COOPERAÇÃO QUE TINHA BOA FAMA, MAS QUE VEM PERDENDO CRÉDITO

5.2.1 SABE-SE POUCO SOBRE A ATUAÇÃO DO BRASIL NA COOPERAÇÃO

A absoluta maioria dos entrevistados não tem conhecimento da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional como um todo. No que se refere à área de segurança alimentar e nutricional, ainda que não sejam muito numerosos os que sabem dar exemplos concretos, em geral, têm-se notícias genéricas do programa Fome Zero e de seu sucesso. Destacam que a atuação do Brasil tem pouca visibilidade. Os argumentos levantados para tal são: projetos pequenos, pouca informação disponível e baixo envolvimento de organizações da sociedade civil na implementação das ações.

Os entrevistados que descreveram iniciativas específicas diziam respeito a projetos em desenvolvimento nos seus países ou nas suas regiões, como, por exemplo, o ProSavanna, o Banco de Leite Humano e a fábrica de antirretrovirais em Moçambique; ações de fortalecimento da agricultura familiar (especialmente no âmbito do Mercosul) e de transferência de renda na América do Sul; e promoção da alimentação escolar e de compras públicas dos pequenos agricultores de países da África e de língua portuguesa.

Note-se que o bordão “Fome Zero” é bastante difundido devido, sobretudo, à sua divulgação tanto pelo ex-presidente Lula quanto pela FAO. Entretanto, seu conteúdo, para a maioria dos interlocutores, não parece muito claro. Sabe-se que tem relação com a promoção da segurança alimentar e com a participação social, mas outros detalhes não foram fornecidos. Algumas redes, como a IFSN, a Coprofam e a RedSAN-CPLP, têm mais familiaridade com a estratégia. A IFSN porque realizou, em 2010, por meio da ActionAid, um amplo estudo sobre o Fome Zero, que serviu de inspiração para atividades de incidência de diversas organizações filiadas à rede em seus respectivos países. A Coprofam por conta da Reaf/Mercosul e a RedSAN-CPLP, por seu turno, contribuiu para a criação do Conselho de Segurança Alimentar da CPLP.

Em resumo, pode-se dizer que a cooperação brasileira é pouco conhecida porque é pouco divulgada, porque sua abrangência ainda é pequena, porque as informações não circulam e porque não há envolvimento das organizações da sociedade civil na sua implementação. Mas o baixo conhecimento também se deve ao fato de que o tema da cooperação oficial Sul-Sul ainda não está na pauta dos movimentos sociais e de outros atores coletivos nacionais, regionais e globais.

Entretanto, a pesquisa revelou que existem atividades de cooperação solidária entre movimentos de países e regiões. Inúmeros exemplos foram citados. Assim, no caso do

movimento sindical, verificam-se ações de intercâmbio triangular (Brasil, Noruega e Angola/Moçambique) e bilateral (Brasil e Nicarágua, Honduras) nas áreas de formação sindical, combate ao trabalho informal e organização sindical, entre outros. No movimento camponês, foram citadas as Brigadas Internacionais de *La Via Campesina* que atuam no Haiti e que compartilham experiências como a produção de sementes crioulas, técnicas agroecológicas, reflorestamento e captação de água. Também foram mencionadas as campanhas em torno das quais se articulam os processos de luta, a saber: defesa da semente crioula, defesa da reforma agrária contra os agrotóxicos e contra a violência contra as mulheres. Os movimentos que gravitam em torno da Alba, bem como o movimento global de mulheres, promovem trocas nas áreas de formação, organização e em relação ao tema das sementes crioulas. No caso de redes como a IFSN, verifica-se a produção de informações por meio de estudos e pesquisas para compartilhamento entre organizações filiadas, bem como a promoção de intercâmbios para estreitamento de laços e reflexões conjuntas. Certamente, existem inúmeros outros processos que não foram identificados pela pesquisa, porque não era esse o seu objetivo. Mas essas preciosas informações revelam a importância de se aprofundar esse universo de trocas entre organizações e movimentos da sociedade civil brasileira com os de outros países e regiões. Note-se, ainda, que tem sido frequente a presença do Brasil na liderança de redes e atores coletivos regionais e globais, como nos casos da Coprofam, da Marcha Mundial de Mulheres e do Fórum Social Mundial, entre outros.

5.2.2 PROBLEMATIZANDO O CONCEITO DE COOPERAÇÃO

Como consequência do baixo conhecimento do que seja cooperação oficial Sul-Sul, verificou-se que o termo “cooperação” abarca um conjunto de entendimentos por vezes distintos. Para alguns, a cooperação é entendida como já definimos, isto é, o que conhecemos por cooperação técnica e cooperação humanitária. Inclusive, alguns entrevistados fizeram referência ao fato de o Brasil dispor de agência governamental específica para promover esse tipo de atividade (no caso, a ABC). Outros entrevistados expressaram que, para além desse tipo de cooperação, os investimentos que o Brasil realiza em outros países com subsídios do governo também devem ser considerados como cooperação. Existe ainda o entendimento de que a atuação em espaços multilaterais, como o Mercosul ou a União Africana (UA), diz igualmente respeito à cooperação para o desenvolvimento internacional. Vários interlocutores valorizaram o espírito da atuação brasileira, que em geral: i) busca compartilhar experiências; ii) é aberto às demandas dos países com os quais se relaciona; iii) tem uma concepção mais abrangente da segurança alimentar e nutricional, procurando articular desde as dimensões da produção até a dimensão da nutrição, a partir de um entendimento assentado na centralidade da ação do Estado, na

intersetorialidade e na participação social; e iv) procura influenciar as agências internacionais para mudarem sua forma de atuação no sentido de uma melhor adequação às necessidades e às realidades locais (neste caso, foram explicitamente mencionados o exemplo do PAA África e sua relação com a FAO e o PMA).

Como forma de valorizar a cooperação brasileira, em várias ocasiões foram feitas comparações com a cooperação vinda da China: o país asiático aporta expressivos recursos para a produção de alimentos, por exemplo, mas tanto as tecnologias quanto os equipamentos e os trabalhadores são chineses, o que resulta não somente na expulsão dos camponeses locais de suas terras, mas também na não transferência de conhecimentos.

Esses depoimentos nos levam a pensar que o conceito de cooperação não está claro, seus contornos não estão definidos e que, portanto, faz-se necessário debatê-lo com mais profundidade tanto internamente quanto com nossos parceiros, sejam eles governamentais ou da sociedade civil.

5.2.3 AMBIVALÊNCIAS E AMBIGUIDADES DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA

Se, por um lado, ainda que genericamente, a atuação do Brasil foi elogiada, como vimos anteriormente, por outro, foi praticamente unânime o reconhecimento de que o país tem duas faces e de que desempenha papel ambíguo: “joga com as duas mãos”, conforme destacou um dos entrevistados. Resume-se, a seguir, o conjunto das críticas apresentadas à “outra face”:

- O Brasil nem sempre respeita a soberania alimentar dos países, isto é, muitas ações brasileiras de cooperação não permitem que os camponeses possam decidir sozinhos o que querem produzir, como produzir e qual a maneira ideal para fazê-lo.
- O país não estimula o envolvimento das organizações da sociedade civil, nem no Brasil e nem nos países com os quais coopera.
- O governo brasileiro incentiva a expansão do agronegócio, cujas consequências são bem conhecidas: i) expulsão dos pequenos agricultores, dos povos indígenas, dos povos e das comunidades tradicionais de suas terras e seus territórios; ii) dependência da exportação de produtos alimentares; iii) aumento do consumo de agrotóxicos; e iv) primarização da economia, entre outras.
- O país financia, por meio do BNDES, investimentos de empresas brasileiras nos países com os quais se relaciona, o que resulta na violação do direito humano à alimentação adequada e no aumento da insegurança alimentar e nutricional de povos indí-

genas, povos e comunidades tradicionais, camponeses e camponesas, ameaçando seu acesso aos recursos naturais, sua autonomia e sua autodeterminação. No caso da América Latina, comentou-se que “o Brasil promove uma integração regional desintegradora”. E mais: tais iniciativas reforçam as desigualdades de gênero. Foi dado o exemplo de países africanos, onde quem trabalha a terra, em geral, é a mulher. As grandes obras ou os projetos de agricultura industrial expulsam as mulheres de suas roças, obrigando-as a procurar outro tipo de atividade, que dificilmente encontram, pois possuem baixa escolaridade. Elas acabam ficando sós, pois seus maridos necessitam migrar para outras localidades ou regiões à procura de emprego. As famílias caem na informalidade e, por vezes, as mulheres recorrem à prostituição, pois é a única opção que sobra. Um dos entrevistados destacou que, “na região de Tete, em Moçambique, onde se encontra a Vale, a prostituição aumentou”. Ademais, é comum que as empresas brasileiras importem a mão de obra, desprezando os autóctones, o que contradiz a retórica de que o Brasil estaria contribuindo para o desenvolvimento dos seus parceiros.

- Há uma tendência do governo brasileiro de querer “replicar” as políticas bem-sucedidas sem buscar adaptá-las às realidades locais. No caso da América Latina, mencionou-se que programas como o Bolsa-Família ou a Alimentação Escolar não têm nenhuma relação com a realidade dos povos indígenas da região amazônica. “Esses projetos, além de não contribuírem para o resgate dos territórios dos povos indígenas, os colocam em oposição aos povos das cidades. Essas políticas compensatórias são perversas para os povos indígenas”, declarou um dos entrevistados. Outros entrevistados pertencentes a organizações da América Latina, de países de língua portuguesa e da África insistiram na importância de projetos como os de compras institucionais da agricultura de pequeno porte, mas se queixaram que os tempos e as formas de implementação são outros, diferentes daqueles do Brasil, pois ainda não existem nem a institucionalidade estatal apropriada (orçamento, quadros, entre outros), nem os instrumentos adequados (marco legal, organização dos camponeses) para garantir o seu efetivo funcionamento.
- O Brasil militariza a ajuda humanitária. Foram vários os entrevistados que citaram o exemplo da Minustah no Haiti.
- O governo brasileiro prometeu mais do que faz e faz de maneira diferente do que prometeu. Não foram poucos os entrevistados que destacaram que o Brasil se comprometeu a apoiar solidariamente os países parceiros, mas que boa parte das ações anunciadas ainda não se concretizou. Também destacou-se que a prática difere do discurso. No caso da África, foi afirmado que o então presidente Lula quis resgatar sua relação com o continente, “levando em conta a chaga da escravidão”, mas, na prática, o que se tem levado de concreto é a atuação de grandes

empresas brasileiras que esgotam os recursos naturais, destroem o meio ambiente e desestruturam a agricultura camponesa sem qualquer retorno para os países parceiros.

- O Brasil apresenta uma cooperação com pouca visibilidade, porque não é expressiva, mas, também, porque não é transparente.

5.2.4 SUGESTÕES PARA APRIMORAR A COOPERAÇÃO BRASILEIRA

Ainda que boa parte das críticas tenha sido contundente, na hora da pergunta sobre o que fazer para aprimorar a atuação do país, a maioria dos entrevistados enfatizou a importância do Brasil no cenário internacional e seu potencial papel para alterar as relações de poder. Destacou-se que a cooperação brasileira é bem-vinda, desde que a amplie e, sobretudo, ponha em prática o discurso que alardeia. Assim, apresenta-se a seguir o conjunto de sugestões que foram arroladas pelos entrevistados:

- Deve-se promover a participação social das organizações e dos movimentos tanto do Brasil quanto dos países parceiros. Foi dito que, “se o Brasil tem conseguido isso na Reaf, pode levar essa experiência para outros países e regiões do mundo”. Recomendou-se que fossem ampliados os níveis de incidência no Mercosul em prol da agricultura familiar. Propôs-se que o país constituísse um fundo para incentivar a participação social por meio de intercâmbios entre organizações e movimentos do Brasil e dos países parceiros. Sugeriu-se, ainda, que o Consea intensificasse sua atuação no cenário internacional de modo a levar a experiência brasileira para espaços regionais e globais governamentais e da sociedade civil. Recomendou-se que a União de Estados Sul-Americanos (Unasul) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) criassem instâncias de participação social nas quais os temas referentes à cooperação regional possam ser mediados. Também foi mencionado que o Ano Internacional da Agricultura Familiar, em 2014, fosse aproveitado como espaço para mostrar, a partir da experiência brasileira, que políticas públicas podem ser indutoras do desenvolvimento rural sustentável.
- Sugeriu-se aumentar a transparência sobre as ações de cooperação nacionais e internacionais. Neste sentido, foi sugerido que as informações disponibilizadas fossem pelo menos traduzidas para o espanhol, o francês e o inglês.
- Deve-se respeitar a soberania alimentar dos povos beneficiados pela cooperação brasileira, outorgando centralidade à cooperação referente às políticas de fortalecimento da agricultura familiar (por meio de ações tais como: assistência técnica, crédito subsidiado, seguro, organização da agricultura, compras públicas, produção de sementes crioulas) e da agroecologia.

- O país deve associar as políticas de soberania e segurança alimentar com os territórios de modo a paralisar a privatização da água, das terras, das florestas e da biodiversidade.
- O governo brasileiro deve ajustar as ações de cooperação às necessidades e às realidades de quem as demanda. Recomendou-se que o Brasil “exportasse” princípios e não políticas e programas. A forma de operacionalizar as ações da cooperação deve ser decidida pelos governos e povos parceiros.
- O país deve liderar a construção e a consolidação tanto do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP quanto da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da região. Avaliou-se que o Brasil tem papel central nesse processo e que seu apoio pode contribuir para aprendizagens que devem ser compartilhadas com outras regiões e outros países.
- O Brasil deve investir mais recursos nas ações finalísticas do que na burocracia do projeto. O desempenho do país deve diferenciar-se da atuação dos doadores tradicionais, em que boa parte do apoio destina-se à gestão do projeto e não ao efetivo atendimento de quem deveria beneficiar-se dele.
- O país deve incluir a dimensão de gênero nos projetos de cooperação.
- O governo deve criar um ministério específico no Brasil e dotá-lo de recursos (orçamentários, institucionais, humanos, legais, entre outros) que permitam que o país realize uma cooperação efetiva.
- O governo federal deve regular a atuação dos investimentos brasileiros no exterior de modo que beneficiem efetivamente os povos dos países parceiros. Neste sentido, sugeriu-se suspender a Iniciativa de Integração da Infraestrutura na América do Sul (IIRSA) e submeter os projetos à Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre os povos indígenas e tribais, especialmente no que se refere aos artigos 6º (consulta prévia aos povos) e 7º (os povos interessados têm o direito de escolher suas prioridades). Recomendou-se denunciar a atuação do BNDES, que financia empresas que promovem verdadeiros desastres socioambientais nos países onde atua. Houve, ainda, a sugestão de que fossem elaborados mecanismos que regulem os empréstimos do banco.
- O país deve combater a centralidade do agronegócio. Deve regular sua expansão e proibir a utilização de agrotóxicos, de organismos geneticamente modificados e da biofortificação. Deve, ainda, combater a “grilagem” das terras (*landgrabbing*) por empresas brasileiras nos países parceiros.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: PISTAS PARA UMA AGENDA DE INCIDÊNCIA

Vimos até aqui que a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, em geral, e na área de segurança alimentar e nutricional, em específico, vem se consolidando em tempos recentes. Também observamos que o Brasil tem uma dupla inserção nesse campo, uma vez que, como a maior parte dos emergentes, é ao mesmo tempo provedor e receptor de cooperação.

As reflexões realizadas até o momento nos mostraram, entre outras questões, que – apesar dos avanços obtidos na promoção da cooperação com outros países do Sul – o Brasil corre riscos a médio e longo prazos, se alguns desafios, que desde já se vislumbram, não forem enfrentados a contento, tais como: institucionalidade frágil, recursos pouco expressivos, exportação das contradições nacionais, falta de transparência e déficit de participação social, entre outros.

Diante desse quadro, urge avançar em propostas que possam progressivamente contribuir para desenhar uma política pública de cooperação para o desenvolvimento. Trata-se de tarefa difícil, pois – diante das particularidades dos países do Sul e do crescimento recente da cooperação Sul-Sul – não existem referências conhecidas. As que temos fazem parte do velho modelo de “ajuda” ou “assistência”, a chamada AOD, cuja criação provém dos países do Norte após a Segunda Guerra Mundial, modelo este que se quer justamente mudar. Mas, por ser algo novo, a tarefa é desafiante e instigante, pois tudo está por ser construído. Procurando dar passos adicionais em relação às propostas elaboradas até o momento, em especial aquelas arroladas por Milani, Suyama e Lopes (2013), após análise detalhada de modelos de cooperação de diversos países tanto do Norte quanto dos emergentes, apresentamos aqui um conjunto de ideias com o objetivo de alimentar o debate sobre o tema. Destaque-se que não se trata de proposta fechada, mas de uma provocação para subsidiar reflexões coletivas. Por fim, note-se que o que se propõe aqui diz respeito à cooperação em geral e, portanto, também se aplica à cooperação na área de segurança alimentar e nutricional.

6.1 O CONCEITO: UMA INSERÇÃO INTERNACIONAL PAUTADA PELA COERÊNCIA

Até o momento, o Brasil tem adotado uma visão de cooperação internacional para o desenvolvimento mais restrita do que aquela utilizada pelos tradicionais países doadores. Isto porque o país somente considera os recursos a fundos perdidos, não incorporan-

do aspectos de cooperação financeira, como empréstimos concessionais ou perdões de dívidas, como fazem os integrantes do DAC/OCDE. Entendemos que esse conceito é frágil por diversos motivos, podendo-se destacar os seguintes: (i) não é suficiente para promover desenvolvimento: projetos de cooperação técnica, científica e tecnológica, educacional e humanitária, somados a ações de apoio a refugiados, a operações de paz e doações a organismos internacionais,⁸⁴ ainda que necessários, por si só não garantem o crescimento socioambientalmente justo dos parceiros, que – além desse tipo de apoio – necessitam de projetos de infraestrutura, de equipamentos sociais e de consolidação de institucionalidades públicas, entre outros; (ii) invisibiliza as incoerências da inserção internacional do Brasil nesse campo: a adoção desse entendimento mais restrito não permite evidenciar o descompasso entre a narrativa oficial de uma cooperação solidária e as violações de direitos humanos, incluindo os ambientais, promovidas por transnacionais brasileiras que operam em países com os quais o Brasil coopera. Essas empresas são agraciadas com expressivos subsídios públicos nacionais, de forma que se integrem, portanto, à política externa brasileira. Isso acontece embora os discursos presidenciais reafirmem, desde 2003, que os investimentos das empresas brasileiras no exterior devem: a) ser produtivos (por oposição àqueles meramente especulativos ou rentistas); b) comprar bens e serviços locais; c) empregar mão de obra autóctone; e d) ser socialmente e ambientalmente sustentáveis. Ademais, o conceito de cooperação para o desenvolvimento adotado até então não revela que o Brasil perdoa dívidas de diversos países desde que eles desenvolvam ações comerciais com o país ou recebam empresas brasileiras nos seus territórios, o que é uma forma de “ajuda casada”, tão condenada quando praticada pelos países do Norte.

Diante dessas diversas situações, propomos que se deve considerar “cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (CID)” toda ação que conte com recursos públicos, sejam eles a fundo perdido ou por meio de subsídios diretos ou indiretos. Neste caso, a CID envolveria: cooperação técnica, cooperação científica e tecnológica, cooperação educacional, cooperação humanitária, assistência aos refugiados, operações de paz, doações a organismos internacionais, empréstimos subsidiados outorgados a empresas brasileiras que atuam nos países, linhas de crédito subsidiadas e concedidas diretamente aos países, perdão de dívidas e créditos à exportação. Acreditamos que esse rol de intervenções pode de fato promover desenvolvimento nos países parceiros e sua visão de conjunto permitirá aquilatar a coerência da cooperação brasileira do ponto de vista de seus princípios de ajuda mútua, solidariedade, respeito à soberania e ausência de condicionalidades.

84 Essa é a definição de cooperação dada pela Cobradi (2013).

Note-se que um conceito abrangente como o que está sendo proposto para servir de referência à construção de uma política pública que pressupõe *accountability*, instituições, responsabilidade política e participação social não evita tensões, conflitos e contradições; permite, porém, visibilizá-los e, assim, produzir espaços próprios para debatê-los democraticamente, de um lado, e para arbitrar os litígios e fazer as escolhas políticas, de outro. Neste sentido, conforme destacam Milani *et al.* (2013), será necessário criar normas e códigos de conduta para prevenir externalidades negativas provocadas por ações governamentais e privadas nos países parceiros.

Diante do conceito proposto, as informações para conformá-lo e dimensioná-lo estatisticamente estariam contidas: i) no Plano Plurianual de governo, no Orçamento-Geral da União, na base de dados da Cobradi; ii) no BNDES e em outros bancos públicos que venham a abrir linhas de crédito para empresas nacionais ou de outros países ou, ainda, para países; e iii) na Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex), entre outras organizações de âmbito federal.

6.2 UMA INSTITUCIONALIDADE EMPODERADA E FLEXÍVEL

Para dar conta dessa visão abrangente de cooperação sem perder as especificidades e qualidades da cooperação brasileira – que são as de uma cooperação implementada por diversos órgãos com *expertises* distintas –, a institucionalidade deve ser capaz de impulsionar e fortalecer essa intersetorialidade. Entende-se que a CID faz parte da política externa brasileira e, portanto, a responsabilidade pela sua coordenação deve estar a cargo do Itamaraty, por meio de uma Agência Brasileira de Cooperação para o Desenvolvimento (ABCD). Tal agência em pouco se aparenta à atual ABC, pois – para dar conta de sua nova missão – deve contar com maior autonomia, corpo técnico e orçamento próprios, além de novos instrumentos para poder executar a política.

Assim, propomos que suas atribuições seriam as de:

- (i) Definir as diretrizes, as prioridades e as metas da Política Brasileira de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional.
- (ii) Coordenar as ações dos diversos órgãos federais, bem como de entidades da sociedade civil, partícipes da política.
- (iii) Executar ações de cooperação técnica, humanitária e de apoio a refugiados, direta e indiretamente, por meio de organizações da sociedade civil.

- (iv) Promover a articulação com os órgãos subnacionais que desenvolvem atividades de cooperação.
- (v) Promover ações de formação em cooperação para os executores diretos da política.
- (vi) Coordenar as ações resultantes da cooperação recebida.
- (vii) Assegurar a efetiva participação social no desenho, na implementação, no monitoramento e na avaliação da Política Brasileira de Cooperação para o Desenvolvimento.
- (viii) Garantir a transparência da Política Brasileira de Cooperação para o Desenvolvimento.
- (ix) Realizar avaliações quadrienais da Política Brasileira de Cooperação para o Desenvolvimento.

Destaque-se que a definição de diretrizes e prioridades não entra em conflito com o princípio de uma cooperação orientada pela demanda. O Brasil construiria um *cardápio de possibilidades*, que seria apresentado aos países demandantes. Tal cardápio seria revisto periodicamente, a cada quatro anos, tempo de duração do Plano Plurianual (PPA) de governo, em função da avaliação de sua política realizada, como será visto mais adiante, a partir da escuta dos parceiros. O cardápio seria construído e aprovado em diversas instâncias: no Congresso Nacional (uma vez que a cooperação envolve também empréstimos e perdão de dívidas); na Câmara Interministerial de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento,⁸⁵ a ser criada; e no Conselho Nacional de Política Externa, também a ser criado.

A Câmara Interministerial, coordenada pela Agência, reuniria todos os órgãos que fazem cooperação em âmbito federal. Para além da construção e da aprovação das diretrizes e das prioridades da política, a ideia é a de assegurar a articulação e a integração das ações nos países parceiros, bem como evitar a superposição de atividades e o desperdício

85 O modelo de câmara interministerial vem sendo adotado pelo governo federal há alguns anos e seus resultados têm sido satisfatórios para a gestão de políticas que envolvem diversos ministérios. Este é o caso, por exemplo, da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), coordenada pelo MDS (<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/caisan/caisan-nacional>), e da Câmara Interministerial da Agroecologia e Produção Orgânica, coordenada pela Secretaria-Geral da Presidência da República (http://portal.mda.gov.br/portal/arquivos/view/BrasilAgroecologico_Baixar.pdf).

cio de recursos. Busca-se, com esses mecanismos, a coerência na intervenção, procurando mediar tensões e contradições que resultam dos diversos componentes da cooperação para o desenvolvimento internacional. Como veremos mais adiante, o Conselho é o espaço que garantiria a participação da sociedade no desenho, na implementação e no monitoramento da política de cooperação.

A nova agência irá tanto coordenar as ações dos demais órgãos federais quanto executar ações próprias, especialmente nas áreas técnica e humanitária, seja diretamente, seja indiretamente por meio de organizações governamentais e da sociedade civil. Para tal, são necessárias mudanças legais que lhe possibilitem: i) ter orçamento próprio; ii) contar com quadro de “especialistas em cooperação”, de modo a assegurar a continuidade, a coerência e a qualidade da cooperação brasileira, conforme sugerem Milani *et al.* (2013: 40); e iii) dispor de mecanismos que lhe permitam repassar recursos para os países e para as organizações da sociedade civil e que também lhe possibilitem adquirir alimentos e outros bens e serviços tanto internacionalmente quanto localmente, para casos de emergência por causa de conflitos ou desastres socioambientais.

Entre os aprendizados positivos da cooperação dos países do Norte está o fortalecimento das nossas sociedades civis. Foi, em grande parte, graças aos apoios recebidos que as democracias na América Latina puderam se consolidar. Esses apoios vieram por intermédio de organizações, movimentos e sindicatos dos países desenvolvidos que, por seu turno, eram (e ainda são) agraciados com recursos públicos. Mecanismos semelhantes deveriam ser adotados pela cooperação brasileira, isto é, deve-se executar parte da cooperação, estimulando a cooperação solidária realizada entre as organizações brasileiras e aquelas dos países parceiros, contribuindo, assim, para fortalecer o tecido social desses povos. O Brasil poderia, ainda, favorecer organizações não governamentais locais por meio de editais internacionais ou pela via das embaixadas nos países. Viabilizar essas ações requer profundas mudanças na nossa legislação, de modo a facilitar a transferência de recursos tanto do governo quanto da sociedade civil para fora do país.

Ressalte-se que a nova agência cuidaria igualmente da cooperação recebida, como faz a atual ABC, sendo que os acordos e resultados também deveriam passar pelo escrutínio da sociedade, por intermédio do Conselho. Seria ainda atribuição da ABDC promover articulações com os entes subnacionais que desenvolvem ações nessa área.

Caberia à ABCD realizar processos contínuos de formação dos executores da política, sejam eles governamentais alocados em outros ministérios ou da sociedade civil.

Avaliamos que as equipes que irão celebrar parcerias com outros países devem estar cientes das realidades locais que irão encontrar. Isso facilitaria o diálogo e a adaptação da experiência brasileira às reais condições sociais, culturais e econômicas dos parceiros. Isso contribuiria para evitar a “exportação” de iniciativas nacionais bem-sucedidas e facilitaria a construção conjunta de novas ações inspiradas no Brasil.

A política de cooperação para o desenvolvimento seria financiada de diversas formas: (i) com recursos orçamentários alocados diretamente à ABCD; (ii) com recursos orçamentários destinados aos órgãos setoriais promotores da cooperação – o que possibilitaria, por exemplo, que a Embrapa e/ou a Fiocruz abrissem escritórios de representação em países ou regiões com infraestrutura e recursos humanos adequados; (iii) com recursos institucionais, especialmente humanos, decorrentes da troca de experiências e de tecnologias com os países parceiros; (iv) com recursos oriundos de arranjos trilaterais ou plurilaterais, em que o financiamento advém, em grande parte, de doadores do Norte ou de organismos internacionais em favor de um “terceiro” país beneficiado, o país parceiro; (v) com recursos da responsabilidade socioambiental de empresas brasileiras que recebem algum apoio governamental para atuar nos países parceiros; (vi) com investimentos subsidiados, seja diretamente aos países, seja a empresas que atuam nesses países; (vii) com créditos para exportação; e (viii) com o perdão de dívidas.

6.3 UMA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL TRANSPARENTE E PARTICIPATIVA

O controle social da Política Nacional de Cooperação para o Desenvolvimento se daria no marco do Conselho Nacional da Política Externa (Conpeb), que deverá ser instalado. No âmbito do Conselho seria criada uma instância específica para tratar do tema da cooperação internacional para o desenvolvimento. Note-se que, no caso das ações de cooperação nos campos da segurança alimentar e nutricional, o Consea e o Condraf continuam sendo espaços de deliberação pública. Recomenda-se, ainda, que a participação social se estenda aos povos dos países parceiros, para que eles sejam protagonistas das ações realizadas conjuntamente. Assim, eles deveriam ser consultados antes da implementação de qualquer atividade de cooperação. Entende-se que o marco adequado para o monitoramento participativo das ações seja o dos direitos humanos e, no caso da segurança alimentar e nutricional, o do direito humano à alimentação adequada. A adoção de tal marco não somente possibilita a utilização de instrumentos concretos de avaliação de estratégias que visam ao desenvolvimento, como também propicia aprimorar a efetividade dessas estratégias, uma vez que leva os parceiros da cooperação a melhor avaliar os impactos de suas ações, especialmente sobre os mais vulneráveis.

Destaque-se que o efetivo controle social somente poderá ser exercido se o governo for transparente e *accountable*. O Brasil tem avançado no campo da transparência em geral, como, por exemplo, por meio da aprovação e da regulamentação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e de sua liderança na iniciativa internacional *Parceria para Governos Abertos* (*Open Government Partnership – OGP*).⁸⁶ Recomenda-se que esse mesmo esforço seja estendido ao campo da cooperação, de modo que os cidadãos e as cidadãs do Brasil e demais interessados possam acompanhar a atuação do governo federal nessa área e, assim, exercer o seu direito à participação e ao controle social. A responsabilidade de recolher, organizar e difundir dados, análises e resultados alcançados sobre atividades de cooperação internacional deveria ser da nova agência, que teria de fazê-lo em formato aberto.

Seria também atribuição da ABCD realizar avaliações periódicas de sua atuação, preferencialmente a cada quatro anos, de modo a coincidir com os prazos de elaboração dos planos plurianuais de governo. Recursos orçamentários específicos devem ser destinados à avaliação, em torno de 10% do que foi alocado para o quadriênio. Sugere-se recuperar uma boa ideia da atuação dos tradicionais doadores, que é a de proceder a avaliações independentes de pares (*independent peer review*, em inglês). Tais avaliações envolveriam não somente os governos dos países parceiros, como também especialistas e organizações da sociedade civil global beneficiárias (trabalhadores, consumidores, povos e comunidades tradicionais, mulheres, jovens, setor empresarial, organizações acadêmicas, entre outros).

Para encerrar, sugere-se que o Consea, o Condraf, a Rebrip, o GR-RI e outras articulações plurais debatam essas propostas e as aprimorem para, progressivamente, elaborar proposta que possa ser absorvida pelo governo federal.

86 A este respeito, veja o *site*: <<http://www.opengovpartnership.org/>>.

REFERÊNCIAS

ABC. Manual de gestão da cooperação técnica Sul-Sul. 1ª Ed. Versão externa. Agência Brasileira de Cooperação: Brasília, 2013.

ABONG. Nota pública: Por uma política de cooperação internacional brasileira efetiva e participativa. Publicado em 29 de setembro de 2011 no *site* http://www.abong.org.br/lutas_e_acoes.php?id=412&it=4357.

ALOP; The Reality of Aid. Mito y realidad de la ayuda externa. América Latina al 2009: Una evaluación independiente de la cooperación internacional al desarrollo. Editores: Rubén Fernández Andrade y Jorge Balbis, ALOP: México: Setiembre de 2009.

ALOP. The Reality of Aid. Mito y realidad de la ayuda externa. América Latina al 2010: Una evaluación independiente de la cooperación internacional al desarrollo. Editor: Rubén Fernández Andrade. ALOP: México: Agosto de 2011.

APRODEV. Desenvolvimento alicerçado em direitos: uma perspectiva fundamentada na fé. Posicionamento conjunto do Grupo Desenvolvimento e Direitos – Pão para o Mundo, ACI-ICCO, Fundação Luterana Mundial, Ajuda da Igreja Norueguesa). Aprovado pela Assembleia Geral da APRODEV, junho de 2008.

AYLLÓN, Bruno. Cambian los tiempos, cambian las voluntades: motivos para celebrar la cooperación Sur-Sur. Fundación Carolina, dez. 2011. Disponível em: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPAyllon1112.pdf>. Acesso em 03 de dezembro de 2013.

BALBIS, Jorge; FERNÁNDEZ, Rubén. Por que manter a cooperação com a América Latina? In: “Brasil, América Latina e a Cooperação Internacional”. Le Monde Diplomatique Brasil, Encarte Especial, Ano 5, Número 49, agosto 2011.

BALLÓN, Eduardo. La crisis endémica de la cooperación y la urgencia de responder desde el Norte y el Sur. In Rubén Fernández (Ed.) Mito y realidad de la ayuda externa – América Latina al 2010: Una evaluación independiente de la cooperación internacional al desarrollo. ALOP; The Reality of Aid: Mexico, agosto 2011.

BANCO MUNDIAL; Ipea. Ponte sobre o Atlântico – Brasil e África subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento. Brasília: Banco Mundial; Ipea, 2011.

BEGHIN, Nathalie (Coord.). Presente e futuro: tendências na cooperação internacional brasileira e o papel das agências ecumênicas. Inesc; Christian Aid: Brasília, 2012.

BETTER AID. Civil society statement to the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness. Busan, Republic of Korea, November 28th 2011. Disponível em: <http://betteraid.org/en/news/high-level-forum-on-aid-effectiveness-/524-civil-society-statement-to-the-fourth-high-level-forum-on-aid-effectiveness.html>. Acesso em 03 de dezembro de 2013.

BEZERRA LIMA, João Brígido; CAMPOS, Rodrigo Pires de; NEVES, Juliana de Brito Seixas. O perfil da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na América Latina e Caribe em 2010: Aportes à política brasileira de cooperação internacional. In: SOUZA, André de Mello e. Repensando a cooperação internacional. Brasília: Ipea. No prelo.

BfdW; EED. Documento de estratégia para o Brasil 2010-2014. Bonn, novembro de 2009.

BIEKART, Kees. Políticas de las ONGs europeas para America Latina: Tendencias y perspectivas recientes. ISS: Países Bajos, 2005.

BRASIL (2010). Balanço de Governo 2003-2010. Dezembro, 2010. Disponível em: www.balancodegoverno.presidencia.gov.br

BÜLLS, Anni-Claudine; KINDORNAY, Shannon. Beyond aid: A plan for Canada's international cooperation. Research Report. The North-South Institute: May 2013.

CABRAL, Lídia. Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: caracterização, tendências e desafios. Cindes. *Textos Cindes* n.26, dezembro de 2011.

CABRAL, Lídia; SHANKLAND, Alex. Narratives of Brazil-Africa cooperation for agricultural development: New paradigms? Future Agricultures. Working Paper 051, March 2013.

CABRAL, Lídia; SHANKLAND, Alex; FAVARETO, Arilson; VAZ COSTA, Alcides. Brazil-Africa Agricultural Cooperation Encounters: Drivers, Narratives and Imaginaries of Africa and Development. IDS Bulletin. Volume 44, pp. 53-68, Julho 2013.

CACCIA BAVA, Silvio. O que é e o que pode ser a cooperação internacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*, n° 49, Agosto de 2011 (a). Encarte Especial: Brasil, América Latina e a Cooperação Internacional.

CACCIA BAVA, Silvio. A cooperação internacional brasileira. *Le Monde Diplomatique Brasil*, n° 52, Novembro de 2011 (b). Editorial

CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012 – 2015. Brasília: Caisan, 2011.

CAISAN. Subsídios da Caisan para a discussão sobre “Cooperação Internacional em Segurança Alimentar e Nutricional” na XII Plenária do Consea. Caisan: Brasília, 02 de dezembro de 2013.

CALIXTRE, André Bojikian; BARROS, Pedro Silva. Além da circunstância: caminhos da integração sul-americana – do Mercosul à Unasul. In: VIANA, André Rego; BARROS, Pedro Silva; CALIXTRE, André Bojikian (Orgs.). Governança global e integração da América do Sul. Brasília: Ipea, 2011.

CAMPOLINA, Adriano. Novos paradigmas para a cooperação internacional. In “Brasil, América Latina e a Cooperação Internacional”. *Le Monde Diplomatique Brasil*, Encarte Especial, Ano 5, número 49, agosto 2011.

CAMPOS, Rodrigo Pires de; LIMA, João Brígido Bezerra; LOPES, Laura Landulpho Alves. Os Fóruns de Alto Nível da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE): Limites e perspectivas da posição brasileira na agenda sobre efetividade da ajuda internacional. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n° 8 (out-dez 2011). Brasília, Ipea/DINTE: 2011.

CEPAL. A cooperação internacional no novo contexto mundial: reflexões desde América Latina e Caribe. Notas da Secretaria. Junho de 2010. Disponível em: http://www.eclac.cl/pes33/noticias/paginas/7/39037/2010-223-SES-33-11_Cooperacao_internacional.pdf. Acesso em 18 de fevereiro de 2014.

CEPAL. Workshop: cooperação Sul/Sul. Ajuda-memória. Brasília, 30 de março de 2010. Disponível em: http://www.cepal.org/brasil/noticias/paginas/2/38422/Coopera%C3%A7%C3%A3o_SUL-SUL.pdf. Acesso em 10 de fevereiro de 2014

CHICHAVA, Sérgio; DURAN, Jimena; CABRAL, Lídia; SHANKLAND, Alex; BUCKLEY, Lila; LIXIA, Tang; YUE, Zhang. Brazil and China in Mozambican Agriculture: Emerging Insights from the Field. IDS Bulletin. Volume 44, N J 4, pp. 101-115, Julho 2013.

COBRADI – Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília: Ipea: ABC, 2010.

COBRADI – Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Agência Brasileira de Cooperação, 2ª ed. rev. Brasília: Ipea; ABC, 2013.

COLOMBINI NETO, Iderley. A atuação internacional do BNDES como parte do modelo novo desenvolvimentista. IBASE, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: http://issuu.com/ibase/docs/artigo_bndes_al_. Acesso em 03 de março de 2014.

COUTINHO, Marcelo. Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 27, p. 107-123, nov. 2006.

CROCE, Alberto. Challenges in EU-Latin American development cooperation. Reality of Aid 2010 Report. The Reality of Aid, 2010. Disponível em: <http://www.realityofaid.org/roa-reports/index/secid/375/Aid-and-Development-Effectiveness-Towards-Human-Rights-Social-Justice-and-Democracy>. Acesso em 03 de dezembro de 2013.

DAR. Casos paradigmáticos de investimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil (BNDES) na América do Sul: necessidade e oportunidade de melhorar políticas internas. DAR: Lima, abril de 2014. Disponível em: http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/143_R.E.Casos_Paradigmaticos_final.pdf. Último acesso em 02 de maio de 2014.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. Integração Sul-Americana: oportunidades e desafios para uma maior participação do continente na governança global. In: André Rego Viana, Pedro Silva Barros e André Bojikian Calixtre (Orgs.). Governança global e integração da América do Sul. Brasília: Ipea, 2011.

DI CIOMMO, Mariella. Development cooperation for the future. The increasing role of emerging providers. Development Initiatives. Report: March 2014.

DURÃO, Jorge Eduardo Saavedra. Inépcia do Estado nas relações com as ONGs. Artigo publicado pela Fase em 16 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3625>. Último acesso em 23 de janeiro de 2014.

EL PAIS. La cooperación no es una causa perdida. Reportaje, Vida & Artes, 22/11/2011.

EMBRAPA. \$\$\$Soluções tecnológicas e inovação – A Embrapa no Ano Internacional da Agricultura Familiar. Brasília: Embrapa, 2014.

EYBEN, Rosalind. Vantagens da assistência mútua entre Brasil e Reino Unido. In “Brasil, América Latina e a Cooperação Internacional”. Le Monde Diplomatique Brasil, Encarte Especial, Ano 5, Número 49, agosto 2011.

FAN, Shengen; BRZESKA, Joanna. The Role of Emerging Countries in Global Food Security. IFPRI Policy Brief 15, December 2010. Disponível em: <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/bp015.pdf>. Acesso em 01 de fevereiro de 2014.

FAO. Statistical Yearbook 2013: World food and agriculture. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/018/i3107e/i3107e00.htm>. Acesso em 01 de abril de 2014

FERNÁNDEZ, Rubén (Ed.). Mito y realidad de la ayuda externa – América Latina al 2010: Una evaluación independiente de la cooperación internacional al desarrollo. ALOP; The Reality of Aid: Mexico, agosto 2011 (b).

FERNÁNDEZ, Rubén. Por otros caminos: Tendencias de la cooperación internacional al desarrollo con América Latina. In (Ed.). Mito y realidad de la ayuda externa – América Latina al 2010: Una evaluación independiente de la cooperación internacional al desarrollo. ALOP; The Reality of Aid: Mexico, agosto 2011 (a).

FERNÁNDEZ, Rubén. Tendencias de la cooperación internacional al desarrollo con América Latina. In Rubén Fernández y Jorge Balbis (Eds.). Mito y realidad de la ayuda externa – América Latina al 2009: Una evaluación independiente de la cooperación internacional al desarrollo. ALOP; The Reality of Aid: Mexico, setiembre 2009.

FERNANDEZ, Rubén; BALBIS, Jorge. Por que manter a cooperação com a América Latina? Le Monde Diplomatique Brasil, N ° 49, Agosto de 2011. Encarte Especial: Brasil, América Latina e a Cooperação Internacional.

FINGERMANN, Natalia. Os mitos por trás do ProSavana. IESE – Instituto de Estudos Sociais e Econômicos; Ideias – Informações sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social: Maputa, 29 de maio de 2013. Disponível em: http://www.academia.edu/4113063/Os_mitos_por_tras_do_ProSAVANA. Acesso em 28 de fevereiro de 2014

FIORI, José Luis. Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana. Texto para Discussão N° 42. Brasília: Cepal; Ipea, 2010. Disponível em: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/43452/Cepal_42.pdf. Acesso em 03 de dezembro de 2013.

FORDELONE, Talita Yamashiro. Triangular co-operation and aid effectiveness: Can triangular co-operation make aid more effective? OCDE, 2009. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/63/37/46387212.pdf>. Último acesso em 03 de dezembro de 2013.

FRAUNDORFER, Markus. Fome Zero para o mundo – a difusão global brasileira do Programa Fome Zero. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v.2, n.4, Jul-Dez. 2013, pp. 97-122.

FRERES, Cristian (Dir.); MARTÍNEZ, Ignacio; ANGULO, Óscar. La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación. Documento de Trabajo N° 46. Fundación Carolina: Madrid, Diciembre de 2010.

FUNDACIÓN CAROLINA; ALOP; CCONG. La eficacia de la ayuda y las organizaciones de la sociedad civil: una mirada al caso latinoamericano. Serie Avances de Investigación N° 55. Fundación Carolina: Madrid, mayo de 2011. Disponível em: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/avancesinvestigacion/Documents/AI55.pdf>. Último acesso 03 de dezembro de 2013.

GARCIA, Ana Saggiaro; KATO, Karina; FONTES, Camila. A história contada pela caça ou pelo caçador? Perspectivas sobre o Brasil em Angola e Moçambique. Rio de Janeiro: PACS, 2013. Disponível em: <http://www.pacs.org.br/files/2013/03/Relatorio-Africa.pdf>. Acesso em 10 de março de 2014

HADDAD, Sérgio. A importância da incidência política internacional das ONGs brasileiras. Artigo de Opinião. Informe ABONG 493; 20/12/2011 – 02/02/2012. Disponível em: <http://www.abong.org.br/informes.php?id=4708>. Acesso em 03 de dezembro de 2013.

HIRST, Mônica. Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul: os casos do Haiti, Bolívia e Guiné Bissau. Texto para Discussão 1687. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

IGLESIAS PUENTE, Carlos Alfonso. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento (CTPD) no período 1995-2005. Brasília: FUNDAG, 2010.

INTERNATIONAL POLICY CENTRE FOR INCLUSIVE GROWTH. The role of South-South cooperation in inclusive and sustainable agricultural development. *Poverty in Focus*, Number 24, s/d.

IPEA. Cooperação internacional: ajuda ao próximo e ao distante. *Revista Desafios do Desenvolvimento*, Ano 8, Nº 68, 2011. Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2491:catid=28&Itemid=23. Acesso em 14 de abril de 2014.

KRAYCHETE, Elsa (Coord.); PESSINA, Maria Elisa Huber; LESSA, Elga Almeida; NASCIMENTO, Maria de Fátima. Cooperação Sul-Sul Angola Brasil: um primeiro estudo de caso. Pesquisa. PAD, setembro 2013. Disponível em: http://pad.org.br/sites/default/files/pad_estudo-coopera%C3%A7%C3%A3o-brasil-angola_pdf.-portugu%C3%AAs.pdf. Acesso em 23 de março de 2014.

LEÃO, Marília. Orçamento público e a cooperação internacional. Nota Técnica. Inesc: Brasília, março de 2014.

LEITE, Patrícia Soares. O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos da Política Externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

LEITE, Iara; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura. Para além do tecnicismo: a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional e caminhos para sua efetividade e democratização. Articulação Sul; CEBRAP; IDS: PolicyBrief, julho de 2013.

LIMA, Maria Regina Soares. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48(1): 24-59, 2005.

LUZ, Mara Manzonj; WOLFF, Luciano André. O Brasil e a cooperação internacional não governamental: desafios de agências ecumênicas européias e suas entidades parceiras. *Le Monde Diplomatique Brasil*, Encarte Especial, Ano 5, Número 49, agosto 2011.

MELLO, Fátima. Democratização do processo decisório na formação da Política Externa Brasileira. Artigo publicado em 30 de novembro de 2012 no blog Brasil no Mundo. Disponível em: <https://blogbrasilnomundo.wordpress.com/2012/11/>. Acesso em 14 de abril de 2014.

MELLO, Fátima. O que quer o Brasil com o ProSavana? *Brasil de Fato*, 21 de março de 2013. Disponível em: <http://www.brasildefato.com.br/node/12405>. Acesso em 28 de fevereiro de 2014.

MELLO, Fátima. Um olhar crítico sobre a cooperação internacional. Artigo publicado em 20 de setembro de 2013 no blog Brasil no Mundo. Disponível em: <https://blogbrasilnomundo.wordpress.com/2013/09/20/um-olhar-critico-sobre-a-cooperacao-internacional/>. Acesso em 27 de março de 2013.

MILANI, Carlos R. S.; SUYAMA, Bianca; LOPES, Luara L. Políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil? Análise. *Friedrich Ebert Stiftung Brasil: São Paulo*, novembro de 2013.

MILANI, Carlos; CARVALHO, Tássia. Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano. *Estudos Internacionais*, v. 1, Nº 1, jan-jun 2013, pp. 11-35.

MINGHELLA, Loretta. Why we should still give to rich Brazil. *Church Times*, 06 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.churchtimes.co.uk/content.asp?id=122814>. Acesso em 13 de fevereiro de 2014.

MRE. Cooperação humanitária internacional: balanço 2006 – 2010. Coordenação Geral de Ações Internacionais de Luta contra à Fome (CGFome). Brasília: MRE, 2011.

MRE. Relatório de Assistência Humanitária Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome. Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional – 2006 – 2009. Brasília, s/d.

OCDE. Development Co-operation – Report 2012: Lessons linking sustainability and development. OCDE Publishing, 2012. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/dcr2012.ht>. Acesso em 05 de maio de 2014.

ODI. Brazil: an emerging aid player. Overseas Development Institute, Briefing Paper nº 64, October 2010.

ORAM. Sustentabilidade e coexistência pacífica no uso e aproveitamento da terra em Moçambique – Os contornos do ProSavana. ORAM, Maputo: 2012.

OXFAM. Cooperação brasileira em crises humanitárias. Estudo investigativo. Brasília, abril de 2014.

PESSINA, Maria Elisa Huber. A nova configuração do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento no Pós-1990: as particularidades das agências não governamentais alemãs. In KRAYCHETE, Elsa; VITALE, Denise. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: desafios do século XXI. Salvador: EDUFBA, 2013.

PIERRI, Francesco. How Brazil's Agrarian Dynamics Shape Development Cooperation in Africa. IDS Bulletin, 44.4, 2013.

PINTO, João Roberto Lopes (Org.). Ambientalização dos bancos e financeirização da natureza: um debate sobre a política ambiental do BNDES e a responsabilização das instituições financeiras. Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 2012.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. Ou inventamos ou erramos – Encruzilhadas na integração regional sul-americana. In André Rego Viana, Pedro Silva Barros e André Bojikian Calixtre (Orgs.). Governança global e integração da América do Sul. Brasília: Ipea, 2011.

REBIRP. Em defesa dos rumos atuais da política externa brasileira. Outubro de 2010. Disponível em: http://www.rebrip.org.br/_rebrip/pagina.php?id=2646. Acesso em 05 de abril de 2014.

RECINE, Elisabetta; BEGHIN, Nathalie. A agenda de nutrição nas estratégias internacionais: iniciativas em andamento, desafios e propostas. Contribuições para o debate do Consea. Brasília, março de 2014. Mimeo.

RENZIO, Paolo de; GOMES, Geovana Zoccal; FONSECA, João Moura E. M. da; NIV, Amir. O Brasil e a cooperação Sul-Sul: como responder aos desafios correntes. Policy Brief. Rio de Janeiro: Brics Policy Center, maio de 2013.

RIBEIRO, Vera Masagão. Alô, alô Brasil com W. In "Brasil, América Latina e a Cooperação Internacional". Le Monde Diplomatique Brasil, Encarte Especial, Ano 5, Número 49, agosto 2011.

RONDÓ Filho, Milton. Brasil aumenta auxílio a países atingidos por conflitos e desastres naturais". Carta Maior, 14 de agosto de 2007. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Direitos-Humanos/Brasil-aumenta-auxilio-a-paises-atingidos-por-conflitos-e-desastres-naturais/5/12993>. Último acesso em 02 de março de 2014.

ROQUEFEUIL, Quentin de. The CAADP and emerging economies: The case of Ghana and Brazil. ECDPM: Discussion Paper nº 146, June 2013.

ROSSI, Amanda. Brasil, um país doador. Le Monde Diplomatique, abril de 2011. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=910>. Acesso em 10 de janeiro de 2014.

SANTOS, Maria do Carmo Rebouças dos. Lineamentos sobre a cooperação Sul/Sul brasileira e sua política de transferência a partir de um estudo de caso. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. Ipea: Code 2011.

SCHLESINGER, Sergio. Cooperação e investimentos do Brasil na África: o caso do ProSavana em Moçambique. Rio de Janeiro: Fase, 2013.

SEGIB. Report on South-South cooperation in Ibero-America 2009. Ibero-American General Secretariat (Segib), Segib Studies Nº 4: Madrid, November 2009.

SEGIB. Report on South-South cooperation in Ibero-America 2010. Ibero-American General Secretariat (Segib), Segib Studies Nº 5: Madrid, November 2010.

SEGIB. Report on South-South cooperation in Ibero-America 2012. Ibero-American General Secretariat (Segib). Madrid, November 2012

SHARAN, Vivian; KUMAR, Prashant. South-South Cooperation: A survey of recent trends. ORF Issue Brien nº 65, Dezembro 2013.

SILVA, Rogério; VARGAS, Ana Carolina. Efeitos da crise econômica 2008/2009 sobre as agências de cooperação internacional que atuam no Brasil. Instituto Fonte: São Paulo, 2009.

SMITH, Karry. Non-DAC donors and humanitarian aid: Shifting structures, changing trends. Briefing paper. Global Humanitarian Assistance, July 2011.

SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio. O papel do Brasil na América do Sul: estratégias e percepções mútuas. *Política Externa*, Vol. 20, Nº 2, Set/Out/Nov 2011.

SOUZA, Amaury de. A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula. Rio de Janeiro: Elsevier; Cebri, 2009.

STUENKEL, Oliver. South-South cooperation: Does the Ibsa Fund matter? Post-western World – How are emerging powers changing the world. Disponível em: <http://www.post-westernworld.com/2014/01/27/south-cooperation-matter>. Acesso em 03 de março de 2014.

THE ECONOMIST. Brazil's foreign-aid programme: Speak softly and carry a blank check. July 15th 2010. Disponível em: <http://www.economist.com/node/16592455>. Acesso em 15 de novembro de 2013.

TOMLINSON, Brian. Civil society and development effectiveness: North/South challenges. *The Reality of Aid*, August 2008. Disponível em: http://www.realityofaid.org/userfiles/publications/roareport_1e45f1e008.pdf. Acesso em 03 de dezembro de 2013.

TOMLINSON, Brian. Crisis Management: An analysis of global aid trends. In: *Reality of Aid 2010 Report. Aid and development effectiveness: Towards human rights, social justice and democracy. The Reality of Aid*, 2010.

TOMLINSON, Brian. Análisis de las tendencias mundiales de la Ayuda al Desarrollo. In Rubén Fernández (Ed.). *Mito y realidad de la ayuda externa – América Latina al 2010: Una evaluación independiente de la cooperación internacional al desarrollo*. ALOP; *The Reality of Aid*: Mexico, agosto 2011.

TOMLINSON, Brian. Working with civil society in foreign aid: Possibilities for South-South cooperation? UNDP China, Setembro 2013.

VARGAS, Ana Carolina; FERREIRA Luiza Fernandes. Investigações sobre a conjuntura dos investimentos das organizações internacionais no campo social brasileiro no período de 2008-2010. D3; Instituto Fonte, s/d.

VIANA, André Rego; BARROS, Pedro Silva; CALIXTRE, André Bojikian (Orgs.). Governança global e integração da América do Sul. Brasília: Ipea, 2011.

VIEIRA FILHO, José Mauricio. Brazil and its foreign policy: the promotion of humanitarian action in Lula's Governments (2003-2010). s/d. Disponível em: http://www.wiscnetwork.org/porto2011/papers/WISC_2011-556.pdf. Acesso em 02 de março de 2014.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 29, nº 2, jul/dez 2007.

WILKS, Alex (Ed.). Aid and development effectiveness: Towards human rights, social justice and democracy. Reality of Aid 2010 Report. The Reality of Aid, 2010. Disponível em: <http://www.realityofaid.org/roa-reports/index/secid/375/Aid-and-Development-Effectiveness-Towards-Human-Rights-Social-Justice-and-Democracy>. Acesso em 05 de novembro de 2013.

ZACARIAS, Amos. ProSavana: o Brasil agora exporta latifúndios? Outras Palavras, 07 de janeiro de 2014. Disponível em: <http://outraspalavras.net/outrasmidias/destaque-outras-midias/prosavana-o-brasil-agora-exporta-latifundios/>. Acesso em 28 de fevereiro de 2014.

