



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

MARIA ELISA HUBER PESSINA

**DETERMINANTES DA SOLIDARIEDADE SUL-SUL:
UMA ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA DE
COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO
INTERNACIONAL *PURCHASE FROM AFRICANS FOR AFRICA*
(PAA ÁFRICA)**

Salvador

2018

MARIA ELISA HUBER PESSINA

**DETERMINANTES DA SOLIDARIEDADE SUL-SUL:
UMA ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA DE
COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO
INTERNACIONAL *PURCHASE FROM AFRICANS FOR AFRICA*
(PAA ÁFRICA)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Administração da Escola de Administração da
Universidade Federal da Bahia (UFBA), como requisito
para a obtenção do grau de Doutora em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Elsa Sousa Kraychete

Salvador

2018

Escola de Administração - UFBA

P475 Pessina, Maria Elisa Huber.

Determinantes da solidariedade Sul-Sul: uma análise da construção do Programa de Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional *Purchase from Africans for Africa* (PAA África / Maria Elisa Huber Pessina. – 2018.

218 f.

Orientadora: Profa. Dra. Elsa Sousa Kraychete.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2018.

1. Programa de Aquisição de Alimentos (Brasil). 2. Solidariedade.
3. Brasil – Cooperação internacional. 4. Pobreza – Cooperação internacional.
5. Relações econômicas internacionais. 6. Agricultura familiar.
I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 338.188141

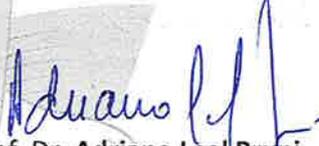
ATA DA DEFESA PÚBLICA DA TESE DE **MARIA ELISA HUBER PESSINA**
ALUNA DO CURSO DE DOUTORADO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA.

Aos trinta e um dias do mês de agosto do ano dois mil e dezoito, às catorze horas, na sala 20, terceiro andar da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, a comissão julgadora eleita pelo Colegiado deste Núcleo de Pós-Graduação, composta pelos Professores Dra. **Elsa Sousa Kraychete** (IHAC – NPGA/UFBA - Orientadora), Dra. **Patricia Maria Emerenciano de Mendonça** (USP), Dra. **Elga Lessa de Almeida** (UFRB), Dra. **Maria Elisabete Pereira Santos** (EAUFBA/UFBA) e Dr. **João Martins Tude** (EAUFBA/NPGA) se reuniu em sessão pública deste Colegiado para julgar o trabalho de tese intitulado: “**DETERMINANTES DA SOLIDARIEDADE SUL-SUL: UMA ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA DE COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL PURCHASE FROM AFRICANS FOR ÁFRICA (PAA ÁFRICA)**” de autoria de **MARIA ELISA HUBER PESSINA**. Realizada a defesa pública da tese, a aluna foi submetida à arguição pela comissão julgadora e ao debate. Em seguida, a comissão julgadora, após analisar a defesa da tese realizada pela aluna, concluiu que esta merece ser APROVADA. Nada mais havendo a ser tratado, esta comissão julgadora encerrou os trabalhos do qual lavrei a presente ata que, após lida e aprovada, vai assinada por mim, Elsa Sousa Kraychete, orientadora, pelos demais membros da banca, pelo Coordenador deste Núcleo de Pós-Graduação, e pela aluna.

Salvador, 31 de agosto de 2018.


Prof^a. Dra. **Elsa Sousa Kraychete** - Orientadora
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Professora da Universidade Federal da Bahia


Prof^a. Dra. **Patricia Maria Emerenciano de Mendonça**
Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas – SP
Professora da Universidade de São Paulo


Prof. Dr. **Adriano Leal Bruni**
Doutor em Administração - USP
Coordenador do NPGA/UFBA


Prof^a. Dra. **Elga Lessa de Almeida**
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Professora da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia


Prof^a. Dra. **Maria Elisabete Pereira Santos**
Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas
Professora da Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. **João Martins Tude**
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Professor da Universidade Federal da Bahia


Maria Elisa Huber Pessina
Doutoranda

A meu irmão, Daniel, pela solidariedade fora do comum.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que, de alguma forma, me ajudaram, seja diretamente, com conteúdos e trocas, seja indiretamente, com a torcida, palavras de apoio, compreendendo minhas ausências e cansaços...

Agradeço a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela bolsa de pesquisa durante o doutorado, assim como pelo financiamento de minha participação no Programa de Doutorado Sanduiche no Exterior (PDSE) durante 6 (seis) meses.

Ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA/UFBA), na figura de seus professores e funcionários, por tanto incentivo, dedicação e parceria com todos os seus pesquisadores e pós-graduandos.

Aos colegas do doutorado, da turma 2014.1.

Ao Laboratório de Análise Política Mundial – LABMUNDO e seus estimados pesquisadores, pelas valiosas contribuições a minha formação.

A minha orientadora, professora Elsa Kraychete, pela amizade, confiança, pela enorme compreensão e inúmeros apoios nesse longo caminho.

Ao departamento de relações internacionais da University of Queensland (UQ), na pessoa de seus gentis funcionários, por terem me recebido e me disponibilizado toda estrutura e apoio que precisei, durante o período de Doutorado Sanduiche.

A professora Heloise Weber, pelo acolhimento gentil e interesse em contribuir com minha pesquisa. A solidariedade internacional resiste na academia, em pessoas como Heloise.

Aos entrevistados deste trabalho, pela gentileza de me terem disponibilizado parte de seu precioso tempo: Maria Emília Pacheco, Nathalie Beghin, Israel Klug, Milton Rondó, Renato Maluf, Rosana Miranda e Marcos Aurélio Lopes Filho. Minha gratidão.

A Alessandro por, a seu modo, ter sempre compreendido e apoiado esta minha escolha.

Finalmente, agradeço aqueles sem os quais eu não teria conseguido perseverar e concluir este percurso. A meu irmão Daniel, cuja solidariedade se materializou de formas

tão diversas, que seria impossível listar aqui. Por todas as vezes que sentou com meus filhos para estudar, para que eu me dedicasse a tese; por todo cuidado dedicado a nossos pais, me liberando de qualquer preocupação para que eu me dedicasse a este trabalho; pelos conselhos, incentivos e torcida; por até mesmo ter adiado planos pessoais para me apoiar nesta reta final que, como pesquisador, bem conhece os percalços. Minha eterna gratidão. A meu irmão Samuel, por, mesmo não sendo da área acadêmica, compreender tão bem as implicações desta escolha, minhas ausências e demandas à família. Por torcer tanto por mim. A meus pais, pelo apoio incondicional ao longo dos já tantos anos de pós-graduação: financeiro, cuidados com meus filhos, consolos, mimos e orações. Sem este amor, eu não teria conseguido. E finalmente, a meus amados filhos, Mathias e Maria Cecília, que conhecem, desde sempre, o quão desafiador é conciliar maternidade e carreira acadêmica: a mãe ausente física e mentalmente no stress dos prazos; as limitações financeiras de viver da bolsa de pesquisa; e uma infinidade de consequências desta minha escolha em suas vidas, acolhidas com amor. Por tanta cumplicidade e compreensão, seja nos fins de semana e feriados comprometidos pela escrita da tese, seja me acompanhando, bem-dispostos, no desafio da experiência do doutorado sanduiche no exterior. Que, ao final, tudo tenha valido a pena.

A Deus, minha força maior e esperança sem fim. A minha Mãe do Céu, alívio e força.

PESSINA, Maria Elisa Huber. Determinantes da Solidariedade Sul-Sul: uma análise da construção do programa de Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional *Purchase from Africans for Africa* (PAA África). Tese (doutorado) – Núcleo de Pós Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

RESUMO

Este estudo investiga quais foram os determinantes para entrada de um programa considerado de bases mais solidárias - o *Purchase from Africans for Africa* – PAA Africa - , na agenda recente da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi). Inspirado na experiência nacional da política pública de compras institucionais Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA, o governo brasileiro criou, em 2010, o PAA Africa, voltado para promoção da segurança alimentar e nutricional e geração de renda para agricultores e comunidades mais vulneráveis em 5 (cinco) países do continente africano. Esta pesquisa mostra como a Cooperação Sul-Sul (CSS), intensificada nos últimos 20 anos, vinha sendo alvo de críticas por seu imbricamento com os interesses econômicos e políticos das chamadas potências emergentes. Inicialmente inspirada no Projeto Terceiro Mundista, que conclamou a solidariedade entre os países do Sul, em Bandung, na década de 1950, com o passar dos anos, a CSS adquiriu uma abordagem cada vez mais técnica e aproximada da tradicional Ajuda Internacional para o Desenvolvimento (AOD), regulada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A extensiva análise de documentos finais de importantes fóruns internacionais, seja da CSS ou da OCDE, comprova tal trajetória de crescente aproximação e, até mesmo, apelo para que ambas modalidades, cada vez mais, se complementem e compartilhem objetivos comuns. Uma detalhada apresentação da experiência brasileira do PAA demonstra porque o PAA Africa pode ser considerado um programa de bases mais solidárias, uma vez que enfrenta a acirrada disputa pelo projeto de desenvolvimento rural e de sistemas alimentares nos países em desenvolvimento. A partir, principalmente, de entrevistas com os atores chaves da criação do PAA Africa, resgatou-se subjetividades e dados, que foram organizados em dimensões consideradas determinantes para a introdução e manutenção de tal programa na cooperação internacional. Na análise do caso do PAA Africa, concluiu-se que fatores como a participação substantiva da sociedade civil organizada; a conformação de um governo progressista e intencionado a incidir sobre a agenda da cooperação internacional; o contexto geopolítico favorável, dentre outros, foram determinantes para a materialização de um programa de Cooperação Sul-Sul mais alinhado com o “espírito de Bandung”.

Palavras-chave: Bandung. Cooperação Sul Sul. Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional. PAA Africa. Participação Sociedade Civil.

PESSINA, Maria Elisa Huber. Determinants of solidarity in contemporary South-South cooperation: an analysis of the construction of the Brazilian Cooperation for International Development program Purchase from Africans for Africa - PAA Africa. PhD thesis – Núcleo de Pós Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brazil, 2018.

ABSTRACT

This study investigates the determinants of a more solidary program - the Purchase of Africans for Africa - PAA Africa - in the recent agenda of the Brazilian Cooperation for International Development (Cobradi). The Brazilian government created, in 2010, the PAA Africa, inspired by a national public policy of institutional purchasing - the Family Agriculture Food Acquisition Program – PAA. The PAA Africa aimed promoting food and nutritional security and generating income for vulnerable farmers and communities, in five (5) African countries. This case study shows how the South-South Cooperation (SSC), which intensified in the last 20 years, had been criticized for its overlap with economic and political interests of the so-called emerging powers. Originally inspired by the Third World project (which called for solidarity between the countries of the South, since Bandung Conference, in the 1950s), over the years, the SSC has taken an increasingly technical approach and approximate to the traditional Official Development Assistance (ODA), regulated by the OECD. An extensive analysis in the final documents of important international forums, whether from SSC or OECD, showed the path of increasing approximation of both modalities, and even called for them to complement and share common objectives. A detailed presentation of the Brazilian experience of the PAA demonstrated why the PAA Africa can be considered a program with more solidarity characteristics, as it faces the intense dispute over the rural development and food systems project common in developing countries. Based mainly on interviews with the key actors in the creation of the PAA Africa, this research rescued subjectivities and data, which were organized in dimensions considered decisive for the creation and maintenance of such a program in international cooperation. The analysis of the PAA Africa case concluded that factors such as the substantive participation of organized civil society; a progressive government, intent on political advocacy on the international cooperation agenda; the favorable geopolitical context, among others, were decisive for the materialization of a South-South Cooperation program aligned with the "Bandung spirit".

Keywords: Bandung. South South Cooperation. Brazilian Cooperation for International Development. PAA Africa. Civil Society Participation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1.....	99
---------------	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Gastos por modalidade – Cobradi 2005 a 2013.....	62
Tabela 2 Prevalência de subnutrição no mundo por região, 2000–2016.....	128

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABC – Agência Brasileira de Cooperação
- ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
- AGNU - Assembleia Geral das Nações Unidas
- AID - Associação Internacional de Desenvolvimento
- ALBA - Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
- AOD - Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
- BAPA - Buenos Aires Plan of Action
- BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CAD – Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento
- CAE - Conselho de Alimentação Escolar
- CAISAN - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
- CELAC - Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
- CERDS - Charter of Economic Rights and Duties of States
- CGFOME - Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome
- CID - Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
- CNS - Cooperação Norte-Sul
- CNSAN - Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
- CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
- CSA - Comitê de Segurança Alimentar das Nações Unidas
- CSS - Cooperação Sul-Sul
- CTPD - Cooperação técnica entre Países em Desenvolvimento
- DfID - UK Department for International Development
- DHAA - Direito Humano a Alimentação Adequada
- E.M. - Exposição de Motivos
- EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- EMBRATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

FAD - Fundo Africano de Desenvolvimento

FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations

FBSAN - Fórum Brasileiro de Soberania de Segurança Alimentar e Nutricional

FETRAF - Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar do Brasil

FIDA - Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola

FOCEM - Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL

FOE - Fundo de Operações Especiais

HGSF – Home Grown School Feeding Programme

HLPE – High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition

IALCSH - Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome

IFAD - International Fund for Agricultural Development

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos

IPC-IG - International Policy Center for Inclusive Growth

MNOAL - Movimento dos Países Não Alinhados

MSC - Mecanismo para Participação da Sociedade Civil

NAM - Non-Aligned Movement

NIEO - New International Economic Order

NOEI - Nova Ordem Econômica Mundial

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ONU - Organização das Nações Unidas

OSC - Organizações da Sociedade Civil

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

PAA África - Purchase from Africans for Africa

PABA - Plano de Ação de Buenos Aires

PACS – Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul

PEI – Política Externa Independente

PIB - Produto Interno Bruto

PMA – Programa Mundial de Alimentos

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRB - Países de Renda Baixa

PRM - Países de Renda Média

ProSavana - Programa de Cooperação Tripartida para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique

PT – Partido dos Trabalhadores

PVD - Países em Vias de Desenvolvimento

REAF – Reunião Especializada para a Agricultura Familiar no Mercosul

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SICD - Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento

SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e nutricional

SSC – South–South Cooperation

UNAC - União Nacional de Camponeses de Moçambique

UNASUL - União de Nações Sul-americanas

UNCDF - United Nations Capital Development Fund

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USAID - United States Agency for International Development

WFP - World Food Programme

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 METODOLOGIA.....	18
2 DA CONFERÊNCIA DE BANDUNG A ATUAL COOPERAÇÃO SUL-SUL	23
2.1 RUMOS CONTEMPORÂNEOS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUL-SUL... ..	35
3. A COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL – COBRADI	58
3.1 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO PERÍODO RECENTE.. ..	75
3.1.1 A intensificação das relações do Brasil com o continente africano	79
4. O PROGRAMA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR (PAA) NO BRASIL	85
4.1 AS POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL...85	
4.2 POLÍTICAS AGRÍCOLAS E DE SEGURANÇA ALIMENTAR.....	96
4.2.1 O Programa Fome Zero	96
4.2.2 O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA	104
4.2.3 Os Determinantes para a construção do PAA no Brasil	119
5. BRASIL: UM ATOR GLOBAL NO COMBATE A FOME	125
5.1 PROMOVENDO COMPRAS LOCAIS DE ALIMENTOS PARA SEGURANÇA ALIMENTAR NO CONTINENTE AFRICANO - PURCHASE FROM AFRICANS FOR AFRICA (PAA AFRICA).....	135
5.2 OS DETERMINANTES PARA O COMPARTILHAMENTO DO PAA NA FORMA DE PROGRAMA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUL-SUL.....	157

5.2.1 Dimensão geopolítica: o lugar que o brasil passou a ocupar na esfera internacional.....	157
5.2.2 Dimensão perspectiva de governo e de agenda internacional.....	165
5.2.3 Dimensão Participação Social: Estado – Sociedade Civil na agenda internacional brasileira.....	177
5.2.4 Qualidade técnica do programa e reconhecimento internacional.....	193
5.2.5 Disputas internas: o internacional valida o nacional.....	196
6. CONCLUSÃO.....	198
REFERÊNCIAS.....	206

1. INTRODUÇÃO:

O Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD) surgiu, institucionalmente, no imediato pós Segunda Guerra Mundial, articulando fluxos de ajuda e diretrizes para o desenvolvimento internacional dos países mais empobrecidos. Regulado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), seus principais atores são as agências oficiais de cooperação internacional dos países doadores, assim como as organizações multilaterais, os quais se concertam sobre princípios, agendas e quantidade de recursos necessários para promoção do desenvolvimento internacional.

Foi, também, no pós Segunda Guerra Mundial, que ocorreu o primeiro grande encontro dos países do Sul: a Conferência de Bandung, da qual nasceu o Projeto Terceiro Mundista (*Third World Project*), uma proposta de nova força política mundial, representando as demandas comuns do Sul. Em Bandung, a Cooperação entre o Sul foi estabelecida como mecanismo do internacionalismo solidário para lograr desenvolvimento econômico-social e cultural independente. O espírito de Bandung transcendeu inspirou uma série de movimentos seguintes entre países do Sul, como a criação, no início da década de 1960, do Movimento dos Não-alinhados, dentre outros. Com o passar dos anos, entretanto, a perspectiva nascida em Bandung foi se esvaziando, ao passo que ganhou centralidade a perspectiva pragmática de Cooperação Sul-Sul, cada vez mais restrita ao intercâmbio de programas técnicos e recursos, entre países do Sul.

Com a crise da dívida e a multiplicação das experiências neoliberais nos países em desenvolvimento, na década de 1980, houve um esfriamento das relações Sul-Sul, que voltaram a se intensificar, principalmente, a partir do ano 2000. O fortalecimento de algumas economias emergentes, no início do século XXI, favorece a fragmentação do Sul em periferias e semiperiferias, que leva ao desenvolvimento, segundo Prashad, de uma “própria variante do neoliberalismo com características do Sul” (PRASHAD, 2012, p. 145). Segundo este autor, a crescente heterogeneidade nos ritmos de crescimento econômico dos países em desenvolvimento esvaziou a “identidade coletiva do Sul” e favoreceu a fragmentação e o predomínio dos interesses particulares.

O fortalecimento das economias emergentes do Sul levou, também, ao aumento expressivo dos programas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento entre países em desenvolvimento. Os países de renda média (PRM), historicamente receptores da ajuda internacional, passam da posição de receptores para provedores de programas de cooperação destinadas aos países de renda baixa (PRB). Nesse contexto, a CSS intensifica-se relacionada à necessidade das potências emergentes de abrir novos mercados, assim como de se fortalecerem nas disputas políticas internacionais, reascendendo o debate sobre a solidariedade Sul-Sul.

A intensificação das relações Sul-Sul, principalmente, no contexto da crise econômica no Norte, ganhou a atenção da comunidade internacional. A Cooperação Sul-Sul passa a ser referendada nos debates do Norte sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), e convidada a compartilhar dos princípios e objetivos estabelecidos em seus Fóruns. A CSS – reduzida a seu caráter técnico e alinhada à cooperação tradicional – passa, ainda, a ser contestada em sua solidariedade diante dos controversos investimentos das potências emergentes nos parceiros do Sul, que geram perversos impactos sociais e ambientais nos países de destino.

No Brasil, em 2003, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva implica na mudança da estratégia de inserção internacional do país. Lula defendeu o fortalecimento e criação de blocos de países em desenvolvimento, em prol de um novo equilíbrio das relações de poder, no cenário internacional. Nesse período, a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) expandiu-se de forma inédita, subsidiando a política externa do governo, e ajudando a consolidar o país como importante ator global nas relações multilaterais e bilaterais.

Entretanto, diversos atores vêm acusando a imbricação de programas da Cobradi com interesses econômicos, políticos e comerciais do país. Estas denúncias surgem em um contexto em que a África, apontada como a última grande fronteira agrícola no mundo, consolida processos de ampliação da democratização dos sistemas políticos e de abertura econômica. Trata-se de casos como o Programa de Cooperação Tripartida para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique - ProSavana, desenvolvido pelo Brasil em Moçambique, com a parceria do Japão. O programa, que visa reproduzir o modelo de desenvolvimento agrícola aplicado no cerrado brasileiro, é acusado de promover o agronegócio voltado para monocultura de exportação, expulsão de pequenos agricultores e benefícios para empresas transnacionais brasileiras, dentre outras denúncias levantadas por parte da sociedade civil dos três países envolvidos.

Dentro desse contexto, entretanto, emergem casos de programas que extrapolam interesses econômicos ou estratégias diplomáticas e, até mesmo, disputam as perspectivas hegemônicas de desenvolvimento para o Sul, no seio das organizações multilaterais. Foi o caso da criação, pelo governo brasileiro, em 2010, do *Purchase from Africans for Africa* – PAA Africa, com o objetivo de reproduzir no continente africano os resultados da política pública brasileira Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Como se verá neste trabalho, o PAA, criado em 2003, foi uma das principais políticas do Programa Fome Zero, considerado inovador por assegurar, duplamente, inclusão produtiva aos agricultores mais vulneráveis (a partir das compras institucionais) e segurança alimentar (a partir da distribuição dos alimentos pelo Estado para pessoas em situação de insegurança alimentar). Fruto de reivindicações históricas dos movimentos sociais brasileiros ligados à agricultura familiar, o PAA revelou-se uma política eficaz na inclusão social e desenvolvimento rural. Seus resultados, aliados a outras políticas sociais do Fome Zero, garantiram ao Brasil o cumprimento, antes dos prazos, das principais metas estabelecidas pelos organismos internacionais de redução da pobreza, tornando-o referência internacional em programas de combate à fome e de promoção do desenvolvimento rural.

Diante de todo esse contexto, esta pesquisa busca responder a seguinte questão: quais foram os determinantes para a entrada do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA na agenda da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) para África?

O objetivo desta investigação é compreender os principais determinantes políticos, nacionais e internacionais, para a formulação e implementação do *Purchase from Africans for Africa* (PAA Africa) na agenda da cooperação internacional ofertada pelo governo brasileiro ao continente africano.

Para responder esta pergunta, o próximo capítulo tratará de demonstrar como a Solidariedade Sul-Sul, lançada em Bandung, afunila-se, paulatinamente, na direção do conceito de Cooperação Sul-Sul, e como esta, nos últimos 20 anos, aproxima-se, cada vez mais, das fundamentações e práticas do SICD do Norte.

O terceiro capítulo, por sua vez, tratará do lugar da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) na CSS. Além de apresentar seus principais conceitos e programas, serão abordadas as questões relativas à sua fragilidade institucional e as implicações da inexistência de uma Política de Cooperação Internacional. Será abordada, ainda,

a política externa do governo Lula e o fortalecimento das relações do Brasil com o continente africano, contexto no qual se insere a criação do PAA Africa.

No quarto capítulo será apresentado o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), uma política agrícola dentro de uma política, mais abrangente, de Segurança Alimentar (TAKAGI, 2010). Será aprofundado o caráter inovador do PAA, ao articular, numa única política pública, diversas dimensões do desenvolvimento e os principais resultados no âmbito nacional. O objetivo deste capítulo é fundamentar, a partir dos resultados sociais do programa, porque o PAA Africa é considerado um programa de bases mais solidárias.

No quinto capítulo será apresentado o PAA Africa, suas principais diretrizes, atores e resultados. Será contextualizado o problema da fome que persiste nos países em desenvolvimento e como o incremento do volume da produção de alimentos e distribuição via as agências das Nações Unidas não têm sido suficiente para solucionar a questão. Será apresentado como a experiência do PAA brasileiro coloca-se como alternativa, o interesse das organizações internacionais no programa e as divergências de perspectivas sobre sistemas alimentares.

Por fim, serão definidas Dimensões que associam as evidências encontradas ao longo dos capítulos citados com aquelas que emergiram das entrevistas realizadas com atores chaves do PAA Africa.

1.1 METODOLOGIA

De acordo com sua abordagem, esta pesquisa classificou-se como, predominantemente, explicativa, uma vez que identificou fatores determinantes para a ocorrência de um determinado fenômeno.

Quanto a abordagem de pesquisa, trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, exigindo, para atingir os objetivos propostos, uma análise interpretativa.

Quanto ao método de pesquisa empregado, trata-se de um estudo de caso (IYIN, 2010), por se tratar de uma investigação empírica que 1) investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e, especialmente, cujos 2) limites entre o fenômeno e o contexto não são

claramente evidentes. Nas palavras de Yin, usa-se o método de estudo de caso quando se deseja entender um fenômeno da vida real em profundidade, mas este entendimento engloba “importantes condições contextuais – porque eram altamente pertinentes ao seu fenômeno de estudo” (YIN, 2010, p. 39). Para este autor, é o grau de aprofundamento do contexto em relação ao fenômeno que distinguirá o Estudo de Caso de outros métodos de pesquisa.

Um conjunto de técnicas foi empregado para a coleta de dados, ao longo de toda construção da pesquisa, destacando-se: 1) pesquisa documental e de registros em arquivos e sites, destacando-se o número significativo de documentos finais dos fóruns de cooperação internacional analisados; e 2) entrevistas não estruturadas, como o principal instrumentos de coleta de dados, a partir do aprofundamento com atores-chaves de uma amostra intencional (PATTON, 1990).

Das modalidades principais de entrevistas qualitativas apresentadas por Godoi e Mattos (2006), esta pesquisa valeu-se da modalidade “entrevista conversacional livre em torno de um tema, caracterizada pelo surgimento das perguntas nos contextos e no curso naturais da interação, sem que haja uma previsão de perguntas nem de reações a elas” (GODOI e MATTOS, 2006, p. 304). Dessa forma, a fragmentação e ordem de perguntas foi dispensada para evitar prejuízos para a expressão livre, e ficasse aberta ao entrevistador a possibilidade de inserir questionamentos no diálogo (GODOI e MATTOS, 2006).

O objetivo das entrevistas foi registrar a memória de cada um dos entrevistados sobre todo o processo de criação PAA Africa, deixando-os livres para escolher aqueles aspectos que consideraram mais importantes. Desde as informações mais objetivas até as subjetividades do processo: de quem surgiu a ideia, quem chamou quem para conversar ao final do evento, etc., toda memória foi valorizada para se compreender o peso de cada ator, de cada relação, de cada ato.

Quanto a amostra dos entrevistados, tratou-se de uma amostra intencional, procurando entrevistar todos os principais atores envolvidos com a criação do PAA Africa. A identificação destes atores não está registrada nem nos relatórios oficiais do programa, nem na sua página oficial na internet (www.paa-africa.org), desativada desde 2017. A partir da primeira entrevista, com a ex-presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Consea (Maria Emília Pacheco), intermediada pela orientadora desta pesquisa, foi-se identificando, e confirmando a cada nova entrevista, os atores-chaves que compuseram a equipe do PAA Africa. A equipe executiva do programa era composta por: Milton Rondó Filho (coordenação); Marcos

Aurélio Lopes Filho (Assessor); Rosana Miranda (responsável pela Comunicação); Israel Klug (consultor da FAO) e Darana Souza (consultora do PMA). Foram entrevistados todos da equipe, com exceção da consultora do PMA. Entrevistou-se, ainda, os 2 (dois) conselheiros que compunham a Comissão Permanente sobre assuntos internacionais do Consea, Nathalie Beghin e Renato Maluf. Nathalie Beghin foi representante do Consea junto a equipe executiva do PAA Africa e Renato Maluf autor da maioria dos estudos que subsidiaram os debates do Consea sobre o programa. Tratam-se, efetivamente, das pessoas chaves no programa.

O quadro a seguir traz os nomes e um resumo do sumário profissional de cada um dos entrevistados (fornecido pelos mesmos), ordenados cronologicamente.

Entrevistados	Data da entrevista	Sumário profissional
Maria Emília L. Pacheco	20/06/2018	Primeira mulher a presidir o Consea (2012-2016). Conselheira do Consea desde 2004, trabalha na Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional (Fase) e integra o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA).
Nathalie Beghin	25/06/2018	Integrou por vários anos a comissão sobre questões internacionais do Consea. É economista formada pela Université Libre de Bruxelles (ULB), com mestrado e doutorado em Políticas Sociais pela Universidade de Brasília (UnB). Atuou como assessora do presidente do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan). Foi pesquisadora do Programa de Estudos da Fome, do Núcleo de Estudos em Saúde Pública (Nesp), da UnB; e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) nas áreas de combate à fome e à pobreza, alimentação e nutrição, segurança alimentar e nutricional, desigualdade racial e ação social das empresas. Ocupou o cargo de assessora do representante do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Brasil e fez parte do quadro da organização não governamental Oxfam Internacional no Brasil. Em 2011, integrou a equipe do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome responsável pela elaboração e implementação do Plano Nacional para Superação da Pobreza Extrema, o “Brasil Sem Miséria”.
Renato Maluf	26/06/2018	Professor Titular do Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (DDAS) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Coordena o Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

		(CERESAN/UFRRJ), e integra o Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA). Foi Conselheiro Titular (2003-2016) e Presidente (2007-2011) do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); Membro do Comitê Diretivo do Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar do Comitê das Nações Unidas de Segurança Alimentar Global, 2010-2015; Integrante da Chaire UNESCO - Alimentations du Monde, Comité d'Orientation Stratégique (Collège Personnalités Qualifiées), sediada em Montpleliier (França), desde 2011; Membro da Coordenação Nacional do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, desde 1998. Coordenador da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 2017/19.
Israel Klug	27/06/2018	Atualmente Oficial da FAO para Sistemas Alimentares e Nutrição, foi cedido pela FAO ao Ministério das Relações Exteriores entre os anos de 2010 e 2014 para apoiar a identificação, negociação e formulação de projetos de cooperação em segurança alimentar e nutricional a serem financiados pela Coordenação Geral de Ações Internacionais de Combate a Fome (CG-Fome), em particular os relacionados com compras públicas de alimentos. Ele foi o responsável por formular o arranjo de parcerias e financiamento do PAA África, incluindo o financiamento do Reino Unido, e pela definição de um escopo de programa compatível com os recursos brasileiros disponíveis. Também foi responsável pela formulação do PAA África e negociação com as sedes da FAO e PMA, além de coordenar a implementação do componente do PAA África sob responsabilidade da FAO desde seu início, em 2012, e seu encerramento, em 2017. Israel Klug tem 14 anos de experiência profissional e em diversas oportunidades trabalhou com a FAO, PMA e Ministério do Desenvolvimento Social com pesquisa, implementação e cooperação em compras públicas de alimentos de agricultores familiares no continente Africano, Asiático e Sul Americano, incluindo a primeira avaliação comparativa das diferentes modalidades do PAA brasileiro no ano de 2005.
Milton Rondó Filho	04/07/2018	Diplomata, foi Coordenador-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome) do Ministério das Relações Exteriores (MRE). De 2004 a 2016, a CGFOME foi responsável, no Itamaraty, pela cooperação humanitária brasileira; pelo relacionamento institucional com a FAO e o PMA; por temas de desenvolvimento agrário e agricultura familiar e pelo diálogo com a sociedade civil.

Rosana Pereira de Miranda	05/07/2018	Trabalhou na equipe do PAA África, coordenando a parte de comunicação, onde assumiu a comunicação e articulação com outros parceiros, principalmente dentro do governo brasileiro e as equipes descentralizadas em cada país (pontos focais). Foi autora de diversos relatórios do programa, como “O PAA África e a participação da sociedade civil brasileira: visões, limites, e caminhos para o futuro”; ou relatórios do PAA por país, como o relatório do programa em Moçambique (FAO, 2017c), dentre outros.
Marcos Lopes Filho	16/07/2018	Integrou a equipe do PAA Africa desde a sua concepção como Assessor de Programas de Cooperação Internacional em Segurança Alimentar da CGFome.

A cada um dos entrevistados, foi solicitado que narrassem, livremente, sua memória sobre o processo de formação do PAA África. Antes, porém, fora explicado o objetivo geral da pesquisa de identificar os determinantes para a inclusão do PAA brasileiro na agenda da Cobradi, assim como a premissa utilizada de que o PAA Africa representou um programa de cooperação brasileira de perspectiva mais solidária. Foi explicado, ainda, da importância das entrevistas como instrumento metodológico desta pesquisa, e pediu-se autorização para gravar as entrevistas e identifica-las na tese. A partir deste ponto, os entrevistados narraram livremente suas experiências, com o mínimo de intervenções. Observou-se que alguns estiveram atentos, ao longo de suas narrativas, de identificar em suas falas, deliberadamente, possíveis determinantes, enquanto outros demonstraram menos preocupação neste sentido, reportando suas memórias de forma mais livre.

2. DA CONFERÊNCIA DE BANDUNG A ATUAL COOPERAÇÃO SUL-SUL

Este capítulo da tese visa analisar o percurso histórico da Cooperação Sul-Sul (CSS). Ciente do quão complexo e não linear foi este curso, a análise se iniciará pela Conferência de Bandung, passando aos principais encontros do Sul Global dedicados à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Sul-Sul. Foram analisadas as principais Conferências promovidas pelos países do Sul relacionadas ao tema, assim como aquelas promovidas pela ONU e OCDE que fazem referência à CSS.

O crescimento político e econômico dos Estados do Sul Global é um objeto das Relações Internacionais que tem adquirido importância nos anos recentes. Este termo foi criado no fim da Guerra Fria em referência aos países em desenvolvimento do Hemisfério Sul, assim como para outros localizados no Hemisfério Norte que possuíam médio ou baixo indicadores de desenvolvimento. Trata-se de um espaço heterogêneo, de periferias e semiperiferias, que em determinado momento histórico começou a se articular politicamente para enfrentar seus desafios comuns (AYLLON, 2014; LEITE, 2012).

Na década de 1950, no contexto da Guerra Fria e do processo de descolonização Afro-asiático, estes desafios comuns estavam, principalmente, relacionados às questões da descolonização e do não-alinhamento. Nos anos após a Segunda Guerra Mundial, houve uma onda de descolonização principalmente no Leste e no Sul da Ásia e, posteriormente, na África. A questão da celeridade nos processos de descolonização tornou-se uma agenda comum para os países do chamado Terceiro Mundo, assim como o fim da forte influência econômica e ideológica que as antigas metrópoles continuavam a exercer sobre as novas nações independentes. Estes países, então, articularam-se em favor da libertação do mundo colonial e para o estabelecimento de uma via de inserção internacional independente.

De uma forma mais ampla, um tipo de movimento político de solidariedade entre pessoas de culturas diversas, unidas por suas lutas contra o colonialismo e o imperialismo tomou forma (WEBER e WINANTI, 2016). Os antecedentes deste movimento remetem-se aos

encontros das colônias europeias, em 1926, em Berlim, e em 1927, em Bruxelas¹. Ou em 1954, quando no Ceilão (Sri Lanka), aconteceu a Conferência de Colombo, onde a Índia, Paquistão, Indonésia, Birmânia (Mianmar) e Ceilão (Sri Lanka) reuniram-se para discutir a questão da Indochina e problemas comuns de cooperação política regional. No mesmo ano, em um encontro histórico, o Primeiro Ministro Chinês visitou a Índia para negociar a resolução do conflito do Tibete, inaugurando os Cinco Princípios da Coexistência Pacífica, de grande importância para os posteriores diálogos políticos do Sul: i) o respeito mútuo da integridade territorial e da soberania; ii) a não agressão mútua; iii) a não ingerência mútua; iv) a igualdade e o benefício mútuo; e v) a coexistência pacífica (AYLLON, 2014).

Finalmente, em abril de 1955, ocorre a Conferência Afro-Asiática de Bandung, considerado o momento fundacional do “Projeto Terceiro-Mundista” (“*Third World Project*”). Bandung significou o primeiro grande concerto entre a periferia sobre uma estratégia de cooperação e de atuação coletiva no cenário global. Ali, 29 países asiáticos e africanos (e cerca de trinta movimentos de liberação nacional) articularam princípios fundamentais de seu projeto político coletivo, como a luta contra o colonialismo e o imperialismo, o direito de todos os povos à autodeterminação, e a estratégia de não alinhamento no contexto da Guerra Fria (WEBER e WINANTI, 2016). Como afirma Prashad (2007), em Bandung “[...] o mundo colonizado emergiu para clamar seu espaço nas questões mundiais, não apenas como um adjunto do primeiro e do segundo mundo, mas como um ‘*player*’ no seu próprio direito” (p. 462). Nas palavras de Prashad (2007), o “Espírito de Bandung representou a rejeição da subordinação tanto econômica quanto cultural em sua própria supressão – duas das maiores políticas do imperialismo” (PRASHAD, 2007, p. 462. Tradução própria).

O cerne do documento final da Conferência de Bandung é a cooperação econômica e política contra o projeto colonialista, e sua significância política deixaria efeitos e legados (WEBER e WINANTI, 2016, p. 392). Sobre sua importância política, Weber (2016) analisa que este projeto político é, significativamente, fundamentado na questão do desenvolvimento, uma perspectiva alternativa de desenvolvimento para o projeto pós 1945. Segundo esta autora, Bandung articulou esforços para negociar uma resolução justa para a ordem colonial global, o que implicou em “[...] conceitualizar desenvolvimento como um projeto político que enfatizava, por exemplo, direitos culturais assim como justiça econômica amplamente estruturada em

¹Contou com o apoio da então União Soviética, de personalidades pertencentes às esquerdas europeias e foi financiado pela China Nacionalista e pelo México. Para maiores informações ver Prashad, 2007.

termos de aspirações por justiça restaurativa” (WEBER, 2016, p.153. Tradução própria). Um forte repúdio ao colonialismo e ao imperialismo e, ainda, esforços para contestar a divisão colonial (internacional) do trabalho, são alguns dos aspectos que a autora destaca sobre Bandung. Estabelecia-se uma nova força política “formal” na política mundial com uma perspectiva própria de desenvolvimento (WEBER, 2016).

[...] em Bandung desenvolvimento foi concebido holisticamente, e não reduzido aos termos econômicos. Foi concebido em termos relacionais (em contraste com o PIB que foi formalizado como a medida-chave do desenvolvimento nacional no contexto pós-1945) e os delegados estavam bem conscientes de que estavam se estabelecendo como uma nova força política “formal” na política mundial, e estavam cientes dos desafios que enfrentavam (WEBER, 2016, p. 155)

[...] O “espírito de Bandung” englobava um profundo senso de solidariedade com as aspirações por justiça restaurativa que seria almejada por meio de propostas concretas para atingir os objetivos de desenvolvimento (WEBER, 2016, p. 157) (tradução própria)

Ao final da Conferência foi anunciado o *Final Communiqué of the Bandung conference* (Comunicado Final da Conferência de Bandung) contendo sete temas gerais: 1. Cooperação Econômica; 2. Cooperação Cultural; 3. Direitos Humanos e autodeterminação; 4. Problemas dos povos dependentes; 5. Outros problemas; 6. Promoção da Paz Mundial e Cooperação; 7. Declaração sobre a Promoção da Paz Mundial e Cooperação. Bandung é considerado ponto central e marco histórico relevante para o desenvolvimento da atual Cooperação Sul-Sul. Ali, os países presentes estabeleceram a Cooperação como mecanismo do internacionalismo solidário para lograr desenvolvimento econômico-social e cultural independente, e enumeraram os princípios que deveriam guiá-la. Na seção "Declaração sobre a Promoção da Paz e Cooperação Mundial" do documento (tema 7), estão definidos os 10 princípios para a cooperação política internacional, os quais continuam presentes nos discursos da Cooperação Sul-Sul. São eles: proteção dos direitos humanos básicos; Respeito pela soberania e integridade territorial; Reconhecimento da igualdade de todas as raças e de todas as nações; Resolução de todas as disputas internacionais por meios pacíficos; Respeito pela justiça e obrigações internacionais (BANDUNG, 1955, p. 9).

Pode-se identificar alusão ao que seriam os atuais programas de Cooperação Técnica entre o Sul no primeiro Tema geral do *Final Communiqué of the Bandung Conference*. Ali se reconhecia a importância da assistência técnica entre os participantes na promoção do desenvolvimento:

Os países participantes concordaram em fornecer assistência técnica uns aos outros, na máxima extensão possível, sob a forma de: especialistas, *trainees*,

projetos-piloto e equipamentos; Intercâmbio de *know-how* e estabelecimento de institutos nacionais e, sempre que possível, regionais, de treinamento e pesquisa para a transmissão de conhecimentos e competências técnicas em cooperação com as agências internacionais existentes. (BANDUNG, 1955, p 2-3) (tradução própria)

A cooperação cultural também é contemplada no segundo Tema Geral quando encoraja, por exemplo, o intercâmbio de estudantes, inspirando muitos programas de cooperação acadêmica que passaram a ser ofertados na Cooperação Sul-Sul²:

Existem muitos países na Ásia e na África que ainda não conseguiram desenvolver suas instituições educacionais, científicas e técnicas. A Conferência recomendou que os países da Ásia e da África mais afortunados neste quesito devem dar facilidades para a admissão de estudantes e estagiários de tais países em suas instituições. Tais facilidades devem também ser disponibilizadas para os povos asiáticos e africanos em África aos quais as oportunidades de aquisição de ensino superior são até hoje negadas (BANDUNG, 1955, p.5) (tradução própria)

O espírito de Bandung transcendeu o contexto afro-asiático, ao qual incorporaram-se as nações latino-americanas, e inspirou movimentos seguintes. Assim, em 1961, ocorreu a Conferência de Belgrado, na qual foi criado o Movimento dos Não-alinhados - MNOAL (*Non-Aligned Movement* - NAM), constando com 25 países membros e três países observadores da América Latina (Equador, Bolívia e Brasil). Este encontro foi realizado “[...] com o propósito de trocar pontos de vista sobre os problemas internacionais com vistas a contribuir mais efetivamente para a paz e a segurança mundial e a cooperação pacífica entre os povos” (BELGRADO, 1961, p.1). O texto trata, majoritariamente, do posicionamento dos signatários em relação a eminência de guerra naquele período, além de repudiar o neo-colonialismo, o imperialismo e as intimidações ou obstáculos políticos no contexto da Guerra Fria. O texto final do encontro alterna grande número de tópicos que apelam pela paz e desarmamento com tópicos que condenam o imperialismo e comemoram seu suposto enfraquecimento. Os países reunidos reforçam sua posição contra o alinhamento e contra qualquer tipo de “intimidação, interferência ou intervenção” relacionado a ela (BELGRADO, 1961, pontos 13 e 14) (tradução própria). O documento dedica um parágrafo (ponto 21) à agenda econômica, ao defender a estabilização dos preços das *commodities*, termos de comércio equitativos e a proposta de um fundo internacional para o desenvolvimento (*United Nations Capital Development Fund* - Fundo de Desenvolvimento de Capital das Nações Unidas - UNCDF). Neste ponto, demandam também

²São exemplos o Programa Estudante Convênio Graduação (PEC-G), de 1965, e o Programa Estudante Convênio Pós-Graduação (PEC-PG), de 1981, do Governo brasileiro, que oferece vagas e bolsas nas universidades brasileiras para estudantes de países em desenvolvimento.

“[...] que os frutos da revolução científica e tecnológica sejam aplicados em todos os domínios do desenvolvimento econômico para acelerar a consecução da justiça social internacional” (BELGRADO, 1961, ponto 21) (tradução própria).

No parágrafo seguinte os países em desenvolvimento conclamam uns aos outros a cooperarem econômica e comercialmente para ganharem força diante do sistema econômico mundial e das desvantagens produzidas pelo Norte.

22. Os países participantes convidam todos os países em desenvolvimento a cooperarem efetivamente nos campos econômico e comercial para enfrentar as políticas de pressão e retaliações na esfera econômica que podem ser criados pelos blocos econômicos dos países industrializados [...] (BELGRADO, 1961) (tradução própria).

Como visto, após conquistar a liberdade, as "novas nações" da África e da Ásia temiam o surgimento de uma nova forma de dependência. Nos seus esforços pela neutralidade, esses países pobres, contudo, não puderam evitar a aceitação de ajuda internacional dos antigos colonizadores. Sobre a cooperação Norte-Sul, os presentes em Belgrado declararam “ [...] os países receptores devem ser livres para determinar o uso da assistência econômica e técnica que eles recebem, e para elaborar seus próprios planos e atribuir prioridades de acordo com suas necessidades” (BELGRADO, 1961, p. 10) (tradução própria).

Belgrado traz ainda a questão da expansão dos membros do Conselho de Segurança e do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (idem, ibidem), demanda que continuará sendo utilizada para justificar a oferta de programas de cooperação Sul-Sul pelas potências emergentes aspirantes a um assento permanente nestes órgãos.

No Brasil, a afinidade com o Movimento Não Alinhado pôde ser percebida na formulação da Política Externa Independente - a PEI, inaugurada por Jânio Quadros, em 1961. Marcado pelo não alinhamento direto com os EUA e a retomada de relações comerciais com os países socialistas, os cinco princípios básicos da PEI revelava a sua proximidade com os princípios do Movimento: a busca pela diversificação do mercado externo brasileiro; formulação autônoma dos planos de desenvolvimento econômicos; a busca da paz e da coexistência pacífica através do desarmamento gradual e progressivo; a defesa do direito de autodeterminação dos povos; a independência de territórios não autônomos (VIZENTINI, 1994).

Em 1964, na segunda conferência, no Cairo, o Movimento dos Não Alinhados já contava com 47 países membros e 11 países observadores, a maioria, destes últimos, latino-americanos.

Assim como a primeira, não teve o tema da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como tema central (AYLLON, 2014).

Desde Bandung, as relações Sul-Sul e a cooperação entre os países em desenvolvimento passaram a ser cada vez mais invocadas por intelectuais (na América Latina, destaca-se Prebisch, Furtado, etc), líderes políticos e organismos internacionais, como a ONU (AYLLON, 2014). Após uma série de encontros promovidos pelos países em desenvolvimento, em 1964, em Genebra, a ONU criou a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD)³. Como o próprio nome já sugere, o principal objetivo da UNCTAD seria articular politicamente os países subdesenvolvidos em prol de um comércio internacional mais equitativo e vantajoso para todos.

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento foi convocada a fim de prover, por meio de cooperação internacional, as soluções adequadas para os problemas do comércio mundial no interesse de todos os povos e em particular para os problemas comerciais e de desenvolvimento urgentes dos países em desenvolvimento (UNCTAD, 1964, p. 4) (tradução própria)

Segundo o Relatório Final (*Final Act and Report*), intitulado *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development* (Anais da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) (tradução própria), tais problemas seriam, principalmente: a queda no preço e na demanda dos produtos primários; o protecionismo nos centros do capitalismo em bens agrícolas; o crescimento da importação pelo Sul mais do que as exportações; a dívida externa. A solução para tais problemas seria a promoção da industrialização do Sul, que é possível via estabilização da demanda e dos preços das *commodities*; a abertura dos países desenvolvidos aos produtos agrícolas dos países em desenvolvimento; o aumento das importações de manufaturados dos subdesenvolvidos pelos desenvolvidos. O documento incentiva ainda a expansão do comércio entre os países subdesenvolvidos (UNCTAD, 1964).

³Na conclusão da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, os países em desenvolvimento latino-americanos, asiáticos e africanos assinaram a Declaração Conjunta dos Setenta e Sete Países criando o G77, na qual os países em desenvolvimento presentes consideraram essa Conferência como “fruto de esforços contínuos que se manifestaram na Declaração do Cairo, na Carta de Alta Gracia, nas resoluções de Brasília, Adis Abeba, Niamey, Manila e Teerã e, acima de tudo, na Declaração Conjunta dos setenta e cinco países feitos na décima oitava sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. Estes esforços ajudaram a forjar a unidade da setenta e cinco - a característica marcante de toda a Conferência e um acontecimento de importância histórica” (G77, 1964, p.1). (Tradução própria)

Enfim, o documento concentra-se nas questões relativas ao comércio como essenciais para o desenvolvimento do Sul. O projeto sintetizado pela UNCTAD é o de que “a reestruturação do comércio mundial, ao contornar os efeitos perversos da desigualdade crescente dos termos de troca, promoveria a industrialização e, dessa forma, o desenvolvimento” (SENNÁ, 2016, p. 40).

Semelhante ao Preâmbulo da Carta das Nações Unidas (1945), a UNCTAD relaciona, também, a importância da promoção do desenvolvimento dos países do considerado Terceiro Mundo com a manutenção da paz mundial.

Reconhecendo que a paz universal e a prosperidade estão intimamente ligadas e que o crescimento econômico dos países em desenvolvimento também contribuirá para o crescimento econômico dos países desenvolvidos, percebendo os perigos de um abismo crescente nos padrões de vida entre os povos e convencido dos benefícios da cooperação internacional com vistas a ajudar os países em desenvolvimento a alcançar um padrão de vida mais elevado, os Estados signatários desta Ata Final estão decididos, em um sentido de solidariedade humana, a "empregar mecanismos internacionais para a promoção do progresso econômico e social de todos os povos "(UNCTAD, 1964, p. 3) (tradução própria)

Além do foco na relação Comércio x Desenvolvimento, a UNCTAD manteve as agendas políticas das conferências anteriores, como o desarmamento, a descolonização e o princípio da autodeterminação dos povos. Desde então, a função da UNCTAD tem sido apoiar a articulação política, a produção de estudos (diagnósticos e projetos) e treinamentos, voltados para o fortalecimento da capacidade institucional e coordenativa dos países do Sul (SENNÁ, 2016).

Na conclusão da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, os países em desenvolvimento latino-americanos, asiáticos e africanos assinaram a Declaração Conjunta dos Setenta e Sete Países criando o G77, a maior coalizão de países em desenvolvimento do sistema da ONU. O bloco visa fornecer aos países do Sul os meios para articular e promover seus interesses econômicos coletivos e aumentar sua capacidade de negociação conjunta sobre as principais questões econômicas internacionais dentro do sistema da ONU, além de promover a cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul (THE REALITY OF AID, 2010; LEITE, 2012).

Na Declaração Conjunta do G77, os países em desenvolvimento reclamaram uma nova divisão internacional do trabalho e uma reestruturação do comércio internacional em prol de seu desenvolvimento (G77, 1964, p. 1):

As premissas básicas da nova ordem (...) envolvem uma nova divisão internacional do trabalho orientada para a industrialização acelerada dos países em desenvolvimento. Os esforços dos países em desenvolvimento (...) devem ser complementados e fortalecidos por uma ação internacional construtiva. Essa ação deve estabelecer um novo enquadramento do comércio internacional que seja totalmente compatível com as necessidades do desenvolvimento acelerado (G77, 1964, p.1). (tradução própria)

Na Declaração Conjunta do G77, os países em desenvolvimento comemoram a sua unidade, explicada, segundo o documento, pelo fato de enfrentarem os problemas básicos de desenvolvimento e possuírem interesse comum em uma nova política de comércio internacional e desenvolvimento. Seguindo Bandung, aqui a solidariedade é sinônimo de unidade por objetivos comuns (justiça restaurativa a ser perseguida através de propostas concretas para realização dos objetivos de desenvolvimento⁴): "Sua solidariedade foi testada no decorrer da Conferência e eles emergiram dela com uma unidade e força ainda maiores" (G77, 1964, p2). Os países presentes comprometem-se a manter e fortalecer essa unidade no futuro:

8. Os países em desenvolvimento têm uma forte convicção de que existe uma necessidade vital de se manter, e fortalecer ainda mais, essa união nos próximos anos. Trata-se de um instrumento indispensável para garantir a adoção de novas atitudes e novas abordagens no campo econômico internacional. Esta unidade é também um instrumento para ampliar a área dos esforços cooperativos no campo internacional e para assegurar relações mutuamente benéficas com o resto do mundo. Finalmente, trata-se de um meio necessário para a cooperação entre os próprios países em desenvolvimento.

9. Os setenta e sete países em desenvolvimento, por ocasião desta declaração, comprometem-se a manter, fomentar e fortalecer essa unidade no futuro. Para esse fim, eles devem adotar todos os meios possíveis para intensificar os contatos e consultas entre si, a fim de determinar objetivos comuns e formular programas conjuntos de ação na cooperação econômica internacional (...).

10. (...)A injustiça e a negligência de séculos precisam ser corrigidas. Os países em desenvolvimento estão unidos em torno de sua decisão de continuar em busca desta reparação e dirige-se a toda a comunidade internacional pela compreensão e apoio neste esforço (G77, 1964, p.2 / 3) (tradução própria).

Em 1970, na III Conferência do MNOAL, em Lusaka, os países do Sul decidiram que não poderiam mais aguardar a benevolência dos países ricos para que a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) surgisse. Em 1973, durante a IV Conferência do MNOAL, em Argel, os países não alinhados solicitaram ao secretário-geral da ONU a convocatória de sessão extraordinária da Assembleia Geral da ONU para refletir sobre “os problemas que se referem às matérias-primas e ao desenvolvimento”. Um mês depois, eclodiu a crise do petróleo e, em 1 de maio de 1974, na sessão extraordinária da Assembleia Geral da ONU, foi adotada a

⁴Weber (2016), sobre Bandung.

Declaração do Estabelecimento da Nova Ordem Econômica Mundial (NOEI), marcada, dentre outros, pelo otimismo sobre o fim da hegemonia ocidental sobre os países do Sul ⁵.

O mundo em desenvolvimento tornou-se um poderoso fator que faz sentir sua influência em todos os campos da atividade internacional.

Essas mudanças irreversíveis na relação de forças no mundo exigem a participação ativa, plena e igualitária dos países em desenvolvimento na formulação e aplicação de todas as decisões que dizem respeito à comunidade internacional (NOEI, 1974, p. 2) (tradução própria)

Segundo Weber (2016), a NOEI foi politicamente importante porque, explicitamente, articulou transformações estruturais da divisão colonial do trabalho e por justiça restaurativa.

Segundo a declaração da NOEI:

(...) os vestígios remanescentes de dominação estrangeira e colonial, ocupação estrangeira, discriminação racial, apartheid e neocolonialismo em todas as suas formas continuam sendo um dos maiores obstáculos à plena emancipação e progresso dos países em desenvolvimento e de todos os povos envolvidos. Os benefícios do progresso tecnológico não são partilhados equitativamente por todos os membros da comunidade internacional. Os países em desenvolvimento, que constituem 70% da população mundial, representam apenas 30% da renda mundial. (NOEI, 1974, p. 1, 2) (tradução própria)

Além disso, ali também se utiliza largamente o argumento da interdependência do mundo como justificativa para a cooperação entre os membros da comunidade internacional:

(...) existe uma estreita inter-relação entre a prosperidade dos países desenvolvidos e o crescimento e desenvolvimento dos países em desenvolvimento, e que a prosperidade da comunidade internacional como um todo depende da prosperidade de suas partes constituintes. A cooperação internacional para o desenvolvimento é o objetivo comum e o dever comum de todos os países (NOEI, 1974, p. 2) (tradução própria)

Para acabar com o desequilíbrio existente entre os países, os signatários sugerem a “cooperação entre todos os membros da comunidade internacional” (NOEI, 1974, p.2). Entre os 20 princípios que devem servir de base para a nova ordem econômica internacional, alguns fazem referência aos programas de Assistência ao Desenvolvimento do Norte para os países do Sul:

k) Extensão da assistência em curso aos países em desenvolvimento por toda comunidade internacional, livre de quaisquer condições políticas ou militares;

⁵ O choque do petróleo representou um marco fundamental na cooperação financeira entre países em desenvolvimento: OPEP é comumente considerada a expressão mais eficaz da barganha coletiva do Sul vis-à-vis o países industrializados - Garantia aos países produtores e exportadores de petróleo receitas extraordinárias, boa parte das quais foram transferida para os países em desenvolvimento na forma de empréstimos a taxas de juros baixas ou mesmo negativas (LEITE, 2012, p. 17).

(...)

(p) Dar aos países em desenvolvimento acesso às conquistas da moderna ciência e tecnologia, e promover a transferência de tecnologia e a criação de tecnologia própria em benefício dos países em desenvolvimento, nas formas e de acordo com procedimentos adequados às suas economias; (NOEI, 1974, p. 3 - 4) (tradução própria)

Há, ainda, uma breve referência aos programas de Assistência ao Desenvolvimento Sul-Sul em um dos princípios da Nova Ordem Econômica Internacional: “(s) O fortalecimento, por meio de ações individuais e coletivas, da cooperação mútua econômica, comercial, financeira e técnica entre os países em desenvolvimento, principalmente, em caráter preferencial” (NOEI, 1974, p. 4) (tradução própria).

Entre os outros princípios que devem fundamentar a nova ordem econômica internacional, destacam-se a igualdade de soberania entre os Estados, a autodeterminação de todos os povos; Termos de comércio justos e equitativos; Tratamento preferencial e não recíproco para países em desenvolvimento. Chama atenção, por exemplo, os princípios relacionados à liberdade de adotar o sistema econômico e social mais apropriado, regulação de multinacionais e até mesmo a nacionalização de empresas estrangeiras que atuam nos países em desenvolvimento (princípios “e” e “g”). Ao final, os países presentes apelam para que a NOEI “deve ser uma das mais importantes bases das relações econômicas entre todos os povos e todas as nações” (NOEI, 1974, p.4).

(e) Plena soberania permanente de cada Estado sobre seus recursos naturais e todas as atividades econômicas. No intuito de salvaguardar esses recursos, cada Estado possui o direito de exercer controle efetivo sobre eles e sua exploração, por meios adequados à sua situação, incluindo o direito à nacionalização ou à transferência de propriedade para suas estatais, sendo este direito uma expressão da plena soberania permanente do Estado. Nenhum Estado pode ser sujeito a coerção econômica, política ou de qualquer outra natureza para impedir o livre e pleno exercício desse direito inalienável;

(g) Regulamentação e supervisão das atividades das corporações transnacionais, adotando medidas do interesse das economias nacionais dos países onde tais corporações transnacionais operam, com base na plena soberania desses países; (NOEI, 1974, p.3)

No final da Declaração sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional, a Assembleia Geral da ONU adota o Programa de Ação. Seu ponto VI refere-se à preparação de uma Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados (*Charter of Economic Rights and Duties of States - CERDS*), por um grupo de trabalho da ONU, sobre o qual a Assembleia Geral expressou a intenção de adotar em sua Vigésima Nona Sessão

Ordinária. Esta Carta “deve representar um instrumento efetivo para o estabelecimento de um novo sistema de relações econômicas internacionais baseadas na equidade, na igualdade de soberania e na interdependência dos interesses dos países desenvolvidos e em desenvolvimento” (NOEI, 1974, ponto VI)⁶. Em 12 de dezembro de 1974, por 115 votos a favor, 6 votos contra e 10 abstenções, a Assembleia Geral adotou a resolução 3281 (XXIX) contendo a CERDS⁷. No entanto, os estados capitalistas centrais vetaram a CERDS na ONU. De acordo com Thomas (1985), “para todos os efeitos, os Estados industrializados ocidentais estavam ignorando a existência da Carta (CERDS), deixando de lado suas reivindicações. De maneira alguma estavam adaptando suas atividades econômicas internacionais para cumprir suas diretrizes”(THOMAS, 1985, p.139, *apud* WEBER, 2016, p.158) (tradução própria).

Em Paralelo, os países do Norte defendiam a continuidade e fortalecimento dos programas de Ajuda ao Desenvolvimento, iniciados no imediato pós Segunda Guerra, como forma de combater o subdesenvolvimento e a pobreza que se revelou ao mundo a partir dos processos de independência.

Em 1968, diante da crise de confiança sobre a efetividade da ajuda internacional ao desenvolvimento, o presidente do Banco Mundial, George Woods, formou um grande tribunal internacional de *experts* para estudarem as consequências de 20 anos de ajuda para o desenvolvimento econômico internacional e proporem normas mais susceptíveis de funcionar bem no futuro. Como resultado, foi elaborado o Informe Pearson, em 1969, a pedido do novo presidente do Banco Mundial, Robert S. Mc Mamara ao ex-Primeiro Ministro do Canadá Lester B. Pearson. O informe reconheceu que o progresso moderno “produziu uma enorme brecha entre os países industrializados e o resto do mundo”, e se dispõe a investigar se os esforços cooperativos internacionais encaminhados a fomentar o avanço das zonas de baixa renda justificam o “gasto contínuo de energia e de recursos por parte dos países mais ricos e desenvolvidos e, em caso afirmativo, indicar que medidas poderiam ser tomadas por ambas as partes para fortalecer e melhorar estes esforços” (PEARSON, 1970, p.6).

O estudo conclui que a Ajuda deveria continuar, oferecendo argumentos para isso: por um lado, os interesses de ordem moral e humanitária e, por outro, “as necessidades, para não dizer exigências, de uma comunidade mundial cada vez mais estreitamente vinculada, cada vez mais interdependente” (PEARSON, 1970, p.7). Além de ter feito uma avaliação positiva da

⁶ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY RESOLUTION 3202 (S-VI). PROGRAMME OF ACTION ON THE ESTABLISHMENT OF A NEW INTERNATIONAL ECONOMIC ORDER [excerpts]

⁷ <http://legal.un.org/avl/ha/cerds/cerds.html> (acessado em outubro de 2017)

Ajuda Internacional como meio de promoção do desenvolvimento, Pearson traçou perspectivas futuras otimistas e recomendou o aumento do volume de recursos destinados pelos países doadores às políticas de cooperação.

No mesmo ano de 1969 foi elaborado também o Informe Jackson - *A Study of the Capacity of the United Nations Development System* - preparado sob a direção de Robert Jackson para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Este, por sua vez, concentrou-se no estudo da efetividade da ajuda multilateral fornecida pelas Nações Unidas e pelos seus organismos especializados. Jackson apresenta uma avaliação devastadora das deficiências dos arranjos institucionais da época, estimando cerca de 20% de desperdício, fruto da “concorrência de interesses setoriais, do mau direcionamento dos esforços e da execução deficiente de projetos” (COX, 1973, p. 312).

A maior ênfase do Informe Jackson refere-se ao fortalecimento da gestão do principal organismo que executa a Ajuda Internacional. O informe ataca o sectarismo dos organismos internacionais “e propõe um mecanismo mais centralizado para a tomada de decisões, baseado em informações e análises melhores e mais completas” (ibidem, p. 323). Ao mesmo tempo que ataca o velho funcionalismo das organizações internacionais, o Informe Jackson propõe o fortalecimento das suas burocracias, assim como a construção de fortes alianças de apoio a tais burocracias, como meio de aumentar suas autoridades (COX, 1973).

Juntos, o Informe Pearson e o Informe Jackson defendem que o futuro do desenvolvimento depende do aumento dos recursos para a Ajuda Internacional aliado a uma administração cada vez mais robusta por parte dos organismos internacionais (COX, 1973). Tratam-se de movimentos históricos que ocorreram em prol da manutenção e fortalecimento dos programas de Ajuda Internacional Norte Sul, no bojo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A Ajuda Internacional é o principal instrumento do Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD), surgido ao final da II Guerra Mundial, com a criação das organizações multilaterais de cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) (Fundo Monetário Internacional – FMI, o Banco Mundial e, em 1945, a Organização das Nações Unidas – ONU). Tais organizações assumiram o mandato de garantir a paz mundial por meio da promoção do desenvolvimento internacional. Durante a década de 1960, surgiram as principais organizações bilaterais de CID dos países do hemisfério Norte, como: o Ministério Alemão para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento - BMZ (1961); a Agência de Cooperação Internacional Estadunidense – USAID (1961); a Agência Japonesa de Cooperação - JICA

(1962); a Organização holandesa de Ajuda Internacional – NOVIB (1963); entre outras. As Agências oficiais bilaterais passaram a representar, a partir de então, os interesses de seus respectivos Estados Nacionais, ao lado das demais instituições internacionais multilaterais, regulados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE via seu Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento – CAD. Subjazem tais programas, historicamente, a perspectiva de que o subdesenvolvimento está atrelado a falta de poupança, tecnologias ou instituições nos países da periferia mundial, e cuja solução residiria na transferência de tais recursos do Norte para o Sul sob a forma de programas de Ajuda Internacional (PESSINA, 2017).

A subseção seguinte abordará como a Solidariedade Sul-Sul estreita-se na direção do conceito de Cooperação Sul-Sul que, por sua vez, aproxima-se cada vez mais da perspectiva pragmática e até mesmo teórica da Cooperação Norte-Sul.

2.1 RUMOS CONTEMPORÂNEOS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUL-SUL

As articulações iniciadas em Bandung em prol do desenvolvimento do Sul passaram a ser cada vez mais realizadas no âmbito da ONU, organismo que se dedicou a institucionalizar a legitimar a agenda da Cooperação Sul-Sul.

Desde a fundação da NOEI, o Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento articula grupos de peritos e reuniões intergovernamentais para analisar e discutir a necessidade e o potencial da cooperação técnica entre países desenvolvidos⁸. Em setembro de 1978, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) organizou a Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (*The United Nations Conference on Technical Co-operation among Developing Countries*), que reuniu delegações de 138 países

⁸ Em 1978, o documento final da Conferência de Buenos Aires afirmou que: “O Plano de Ação pode ser considerado o documento mais exaustivamente e cuidadosamente debatido desta natureza. **Foram cinco anos de análise detalhada e progressiva**, e discussão sobre a necessidade e o potencial da cooperação técnica entre os países em desenvolvimento (...) para a elaboração do Plano” (PABA, 1978, p. 3) (tradução própria) (grifo nosso).

em Buenos Aires. Na Conferência, foi adotada o Plano de Ação de Buenos Aires para Promoção e Implementação da Cooperação técnica entre Países em Desenvolvimento - CTPD (*the Buenos Aires Plan of Action for Promoting and Implementing Technical Cooperation among Developing Countries - TCDC*), endossado pela Assembleia Geral da ONU em dezembro do mesmo ano, quando se decidiu que, a partir de então, a declaração ficaria conhecida como o Plano de Ação de Buenos Aires - PABA (*the Buenos Aires Plan of Action* - BAPA).

Assim como a NOEI, este Plano reforça a importância de aumentar a autossuficiência dos países em desenvolvimento. De acordo com o PABA, “os objetivos básicos da cooperação técnica entre os países em desenvolvimento eram o avanço da autossuficiência⁹ nacional e coletiva dos países em desenvolvimento e o aprimoramento de sua capacidade criativa para resolver seus problemas de desenvolvimento” (PABA, 1978, p. 7) (tradução própria).

Semelhante a NOEI, o BAPA também faz referência a interdependência dos países e a funcionalidade do desenvolvimento do sul para o desenvolvimento do norte: “o progresso dos países desenvolvidos é agora, e será cada vez mais, afetado pelas políticas e pelo desempenho dos países em desenvolvimento” (idem, ibidem, p. 5) (tradução própria).

Em diversos momentos o PABA faz referência ao estabelecimento da NOEI e defende que a Cooperação técnica entre Países em Desenvolvimento - CTPD representa novas formas de combate ao subdesenvolvimento mundial:

As ações identificadas irão oferecer orientação para tais propósitos por uma década ou mais à frente. Elas correspondem a prescrições de novas formas, capacidades novas ou consolidadas, que podem dar maior ímpeto adicional ao ataque à pobreza e ao subdesenvolvimento mundial e ao estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional (PABA, 1978, p.3).

(...)

Nesta nova etapa histórica de progresso em direção à conquista da nova ordem econômica internacional, a cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) está se tornando uma dimensão criticamente importante (...). Trata-se de uma força vital para iniciar, projetar, organizar e promover a cooperação entre os países em desenvolvimento para que eles possam criar, adquirir, adaptar, transferir e reunir conhecimento e experiência para benefício mútuo e para alcançar a autossuficiência nacional e coletiva, as quais são essenciais para o seu desenvolvimento social e econômico (PABA, 1978, p.6)¹⁰

(...)

⁹ Traduzido do inglês “*self-reliance*”. Tradução própria.

¹⁰ A Declaração do Kuwait sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, de 5 de junho de 1977 (após quatro reuniões intergovernamentais regionais sobre o assunto), afirma que “a CTPD é um imperativo histórico trazido pela necessidade de uma nova ordem internacional. Trata-se de um processo consciente, sistemático e politicamente motivado, desenvolvido para criar um quadro de múltiplas ligações entre os países em desenvolvimento” (PABA, 1978, p.8) (tradução própria).

A cooperação técnica entre os países em desenvolvimento emergiu como uma nova dimensão da cooperação internacional para o desenvolvimento, que expressa a determinação do mundo em desenvolvimento em alcançar a autossuficiência nacional e coletiva, assim como, a necessidade de gerar a nova ordem econômica internacional (PABA, 1978, p. 8). (tradução própria)

O foco do PABA é, certamente, a Cooperação Técnica. O Plano “Representa um marco importante na evolução da cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD), na medida em que fornece a base conceitual assim como um guia prático para a realização dos objetivos da CTPD” (Denis Benn, Diretor da Unidade Especial para CTPD, novembro de 1994¹¹). O Plano se propõe a servir como um “checklist de fatores necessários a considerar no desenho de programas e projetos, seleção de recursos e avaliação” (PABA, p. 3). Para isso, na seção “Ações a serem tomadas”, o PABA apresenta uma série de ações a serem tomadas no nível nacional (recomendação 1 até 14); nos níveis sub-regional e regional (recomendação 15 até 21); no nível inter-regional (recomendação 22) e ações no nível global (recomendações 23 até 38). Na seção “Ações no nível nacional”, as recomendações visam, basicamente, o fortalecimento das instituições, das informações e dos recursos (humanos e outros) envolvidos com a CTPD. Na seção “Ações nos níveis sub-regional e regional”, as recomendações objetivam fortalecer as interinstituições, reforçar as capacidades de coleta e análise de dados, melhorar os sistemas de informação, dentre outros. Observa-se que ambas tratam de recomendações, majoritariamente, técnicas para o funcionamento dessa Cooperação. A seção “Ações no nível global”, por sua vez, recomenda, dentre outras, questões relacionadas ao apoio dos países desenvolvidos e das organizações das Nações Unidas à cooperação técnica entre os países em desenvolvimento - CTPD. A recomendação 36, por exemplo, recomenda a harmonização da Ajuda ao Desenvolvimento tradicional (regulada pela OCDE) com a cooperação técnica entre os países em desenvolvimento:

As atividades da CTPD e a cooperação técnica e a assistência ao desenvolvimento tradicionais com as quais os países desenvolvidos contribuem, devem estar produtivamente vinculadas. Os países desenvolvidos devem levar plenamente em conta, de maneira contínua, as metas estabelecidas para as atividades da CTPD ao formular suas políticas de ajuda ao desenvolvimento e de cooperação técnica. Os países desenvolvidos, se ainda não o fizeram, devem também instituir mudanças em seus procedimentos de fornecimento de Ajuda técnica e de capital, a fim de promover a CTPD e maiores medidas de autossuficiência nacional e coletiva entre os países em desenvolvimento (PABA, 1978, p.26) (tradução própria)

¹¹ Introdução do PABA na versão online na página das Nações Unidas (acessado em setembro de 2017)

O documento faz referência ao momento de crise que o mundo está passando naquele momento e ao esmorecimento da Cooperação Norte-Sul, quadro que reforçaria a necessidade de se fortalecer a Cooperação Sul-Sul: “As dificuldades atualmente encontradas pela economia mundial tornam ainda mais necessário que os países em desenvolvimento desenvolvam estratégias baseadas em maior autodeterminação nacional e coletiva, para as quais a CTPD representa um instrumento importante” (idem, ibidem, p.6) (tradução própria).

Como será reafirmado em documentos futuros, o PABA afirma que a TCDC não representa um substituto para a cooperação técnica do Norte com os países em desenvolvimento, mas que elas devem ser complementares. Na introdução da versão online da ONU do PABA, editada em 1994, o Diretor da Unidade Especial para CTPD definiu uma “Cooperação Sul - Sul como um complemento importante à tradicional cooperação para o desenvolvimento Norte - Sul” (Denis Benn, Diretor da Unidade Especial para CTPD, novembro de 1994¹²). Tal narrativa, somada à defesa do apoio e harmonização pelos países desenvolvidos e pelas organizações internacionais para a CTPD, revela uma tendência que se aprofundará com o tempo - O afastamento ideológico da Cooperação Sul Sul do *Third World Project* (“Projeto Terceiro-Mundista”), à medida que se aproxima da lógica da Ajuda ao Desenvolvimento tradicional Norte-Sul da OCDE. Como se verá mais adiante neste capítulo, em determinado momento, os termos Cooperação Sul-Sul e Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento passarão a ser considerados, oficialmente, sinônimos.

Nesta época, os programas de Cooperação Norte-Sul vinham sendo muito questionados quanto a sua eficácia pelos próprios países doadores:

A era dourada experimentada pelos capitalismo centrais não apagou a marca característica do mercado mundial, qual seja, a desigualdade e o subdesenvolvimento. Ao final da década de 60 o mundo já se questionava sobre a inoperância dos fundos de ajuda ao desenvolvimento em reduzir as discrepâncias entre ricos e pobres. A cooperação internacional para o desenvolvimento entrou numa crise, que refletiu-se na curva da ajuda pelos países ricos: a ajuda que havia aumentado rapidamente entre 1956 e 1961, aumentou lentamente até 1967, começando a diminuir de forma constante a partir de 1968 (COX, 1973) (tradução própria).

Da mesma forma, a Cooperação Norte – Sul vivia uma crise de legitimidade com as críticas traçadas pelos governos do Sul e acadêmicos, principalmente quanto a seus condicionantes políticos e possível utilização para benefícios econômicos.

¹² Introdução do PABA, UN online version (acessado em setembro de 2017)

A principal crítica a CNS diz respeito a seu funcionamento como paliativo de problemas estruturais, assentada sobre bases assistencialistas. Um outro grupo das críticas direcionam-se aos condicionantes, principalmente políticos, como abertura comercial, desregulamentação financeira, etc , os quais geram benefícios para os doadores enquanto comprometem o real desenvolvimento dos receptores. O argumento comum a estas críticas seria o de que a ajuda serve de instrumento para a consecução de objetivos imperialistas (HAYTER, 1971).

Tais críticas à Cooperação Norte-Sul se convertem em imperativo para os países do Sul fortalecerem sua versão dos programas de assistência ao desenvolvimento Sul-Sul (AYLLON, 2014; LEITE, 2012; PABA, 1978).

Foi também na década de 1970 que se acentuou uma diferenciação entre os países em desenvolvimento e emergiu a “semi-periferia”, resultante da reestruturação do sistema capitalista mundial. Sobre isso, Carlsson (1982) lembra que a essência das relações entre países em diferentes níveis de desenvolvimento é sempre exploradora (CARLSSON, 1982).

Vale lembrar que a industrialização dos emergentes do Sul, neste período, dependeu, dentre outros, do estabelecimento de indústrias de substituição de importações, financiadas em grande parte por um enorme endividamento com o Norte.

Entre a segunda metade da década de 1960 e na primeira metade da década de 1970 que se consolidou ditaduras militares em muitos países do Sul¹³, a maioria contra governos progressistas que chegavam ao poder naqueles anos. No caso da América Latina, por exemplo, Washington havia instituído um amplo programa de Cooperação para o Desenvolvimento chamado Aliança pelo Progresso¹⁴, voltado a integração e desenvolvimento econômico dos países da América diante da ameaça comunista no continente. A perspectiva da política externa dos governos militares que se seguiram com os parceiros do Sul foi marcada pelo pragmatismo e pelos interesses econômicos, baseado no aumento da exportação de seus produtos semimanufaturados em troca de matérias primas, principalmente o petróleo (muitos países haviam acabado de se tornar independentes, na década de 70, como as ex-colônias portuguesas africanas Angola, Moçambique, Guiné-Bissau) (CARLSSON, 1982; SOARES, 2011). Ideologicamente, essas ditaduras latino americanas, comumente, estavam alinhadas ao governo

¹³ Brasil – 1964; Bolívia – 1964; Argentina – 1966; Peru – 1968; Chile – 1973; Uruguai – 1973;

¹⁴ Programa de Assistência ao Desenvolvimento socioeconômico da América Latina articulado pela USAID – *United States Agency for International Development*, sob o discurso do combate ao subdesenvolvimento. Foi formalizado quando os Estados Unidos e 22 outras nações do hemisfério, entre elas o Brasil, assinaram a Carta de Punta del Este, em agosto de 1961.

norte-americano e, até mesmo, colaboravam com um aparato repressivo regional no combate aos “inimigos comunistas” (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993).

Nesse contexto, ocorrem mudanças significativas na forma de cooperar entre os países do Sul, minando-se a cooperação política e consolidando-se a cooperação econômica e técnica entre os países em desenvolvimento (SAKSENA,1985). Trata-se de um percurso no qual a fundamentação material e histórica que deu sustentação a coordenação do Sul perde força, tanto na retórica como na prática, dando início a outro conceito de “solidariedade”, que se tornará cada vez mais hegemônico nos discursos da Cooperação Sul-Sul (SENNA, 2016).

Alargaram-se as “iniciativas de cooperação técnica e econômica entre os países em desenvolvimento, antes pontuais e ligadas principalmente à atuação de Cuba e da China” (LEITE, 2012, p. 16)¹⁵. A cooperação técnica e econômica, antes discutidas como partes de conferências mais amplas, passaram a ganhar conferências específicas, principalmente no seio da ONU. As relações pragmáticas na cooperação entre os países em desenvolvimento se fortalecem à medida que se enfraquecia a perspectiva da contra revolução do Sul.

Este foi, ainda, o período histórico do declínio da ordem capitalista pós Segunda Guerra Mundial e a ascensão à hegemonia global do projeto neoliberal. Para o Sul, isso significou que a década de 1980 foi marcada pelo retrocesso nas taxas de crescimento em boa parte dos países, a crise da dívida e a imposição das reformas neoliberais pelos governos do Norte e pelas organizações multilaterais como condição para negociação das dívidas. Segundo Pereira e Medeiros (2015), trata-se de um contexto de multiplicação de experiências neoliberais pelos países em desenvolvimento, quando as organizações multilaterais e governos do norte passaram a impor condicionalidades, como exigências de ajustes fiscais e austeridade econômica, como critério para negociação da dívida (PEREIRA e MEDEIROS, 2015, p.4).

Prashad (2012) associa fortemente o declínio do Projeto Terceiro Mundista (*the third world project*) a tais reformas. Para este autor, o declínio Projeto Terceiro Mundista não foi apenas o efeito das contradições internas deste projeto, mas o resultado de uma ofensiva deliberada para promover um projeto de reestruturação neoliberal. Prashad afirma que, neste período, houve uma mudança "de guarda" nas instituições financeiras internacionais, retirando os keynesianos e entrando os monetaristas, os quais utilizaram da crise da dívida internacional

¹⁵ Até este período já se registrava experiências de programas de cooperação técnica entre países do sul, como a de Cuba, que se destacava pelo envio de médicos e professores (especialmente a países alinhados com o bloco socialista). Ou da China, que financiou grandes projetos como a ferrovia Tanzânia-Zâmbia no fim da década de 60 ou os projetos de ajuda agrícola, ferramenta de promoção do regime maoísta (Sá e Silva, 2009; Chin e Frolic, 2007, apud LEITE, 2012).

como alavanca para impor um novo regime político para grande parte do Sul global. Assim, economias do Sul foram reintegradas no que o autor chama de “nova geografia da produção”, o que reconduziu à hegemonia do Norte no sistema mundial (PRASHAD, 2012).

Diante de todo este contexto apresentado, o que se observará na década de 1980 será um esfriamento das relações entre a periferia, não apenas na cooperação política, como também na Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento abraçada no PABA. Entre as poucas mobilizações que ocorreram entre os países do Sul nesta década, merece ser destacada a dos países da América Latina para negociação conjunta da Dívida Externa, iniciado em 1981, que resultou no Consenso de Cartagena (1984). Ali se reconheceu, entre outros, a corresponsabilidade do Norte no enorme aumento da dívida dos países do Sul (O'Connell, 1988). Segundo o documento de Cartagena de 1984:

(...)o valor acumulado da dívida externa da América Latina é superior à metade de seu produto interno bruto ou a três vezes suas exportações anuais. Os pagamentos dos serviços da mesma teve um crescimento equivalente a quase o dobro do aumento das exportações, e nos últimos oito anos o pagamento de juros representou mais de 173 bilhões de dólares. Cada ponto percentual de aumento nas taxas de juros representa para a América Latina uma saída adicional de divisas da ordem de 2,5 bilhões de dólares anuais. O aumento das taxas de juros no ano presente equivale a um mês de exportações da região. O resultado mais negativo dessa situação é que a região se converteu em exportadora líquida de recursos financeiros (CARTAGENA, 1984, p. 267)

(...) o problema da dívida latino-americana **obedece a mudanças drásticas nas condições em que originalmente se contrataram os créditos, especialmente no que se refere à liquidez e às taxas de juros, ao grau de participação dos organismos multilaterais de crédito, à estrutura da dívida e na perspectiva de crescimento econômico. Essas mudanças, que se originaram nos países industriais e escaparam por completo da capacidade de decisão da região, põem em evidência a corresponsabilidade credores** (CARTAGENA, 1984, p. 268) (grifo nosso).

A mobilização objetivou unir os países devedores para reivindicar que as negociações se dessem de modo mais equilibrado, uma vez que os credores também estavam unidos em atuação conjunta na cobrança. Entretanto, a cooperação entre os devedores acabou sendo freada pela contraproposta dos credores de negociações individuais¹⁶. Ao final, na opinião de Senna (2016), essa concertação do Sul e sua pressão deu frutos, mesmo que de maneira muito limitada:

(...) os acordos foram bastante desfavoráveis às economias latino americanas, uma vez que tinham como condicionalidades a abertura comercial e financeira, as privatizações, o fim das restrições aos

¹⁶ Ao que Senna (2016) chama de “(tradicional) estratégia do Norte de ‘dividir para governar’ (SENA, 2016, p. 50).

investimentos estrangeiros, mas foram, ainda assim, muito melhores do que as propostas iniciais (SENNÁ, 2016, p.50, 51).

Vale registrar ainda que foi também, nesta década, que ocorreu o *South Commission Work* (Trabalho da Comissão Sul), desenvolvido ao longo da década de 1980 e publicado em 1990 como *The Challenge of the South* (O Desafio do Sul). Sob a liderança do acadêmico e ex-primeiro-ministro da Tanzânia, Julius Nyerere, diante do avanço do neoliberalismo, intelectuais e políticos do Sul se uniram para “ (...) criar novos conceitos intelectuais e novas iniciativas políticas para permitir que o Sul escape do que começou a parecer como sua condição de subserviência permanente” (PRASHAD, 2012, p.12) (tradução própria).

Quando a crise da dívida e a rodada do GATT tomou conta da ordem mundial, Nyerere e sua Comissão do Sul se encontraram para encontrar uma saída. A solução deles residiu na ideia de “cooperação Sul-Sul”, e em sua teoria dos “locomotivas do Sul” (PRASHAD, 2012, p.12) (tradução própria).

A ideia da Cooperação Sul-Sul atrelada ao conceito de Locomotivas do Sul significa que, uma vez que os países desenvolvidos não podem desempenhar o papel de motor do crescimento do Sul¹⁷, “as novas forças locomotivas devem ser encontradas dentro do próprio Sul. A cooperação Sul-Sul é, portanto, crucial ” (Manmohan Singh, em *South Letter* 2, 1989, *apud* PRASHAD, 2012, p.144). Segundo este conceito, os países maiores - as locomotivas - teriam que puxar os Estados menores e menos dotados. Segundo esta ideia, “Somente o crescimento dessas locomotivas seria capaz de acionar o restante do Sul de sua condição de dormência” (PRASHAD, 2012, p. 89). Para Prashad (2012), a visão do *The Challenge of the South* sobre a Cooperação Sul-Sul não ofereceu o caminho para uma nova política do MNOAL, nem para uma nova política para o Sul. Pelo contrário, o imperativo de crescimento minou a solidariedade do Terceiro Mundo e abriu espaço para o “Neoliberalismo com Características do Sul” (PRASHAD, 2012, p.145). Se para criar altas taxas de crescimento em alguns “países do Sul faz-se necessário prescrições neoliberais, então seja assim” (PRASHAD 2012, p. 89) (tradução própria).

Todo este contexto enfraqueceu a prática e o discurso cooperativo. A despeito das inúmeras conferências internacionais que ocorrem na década de 1990 (a década das conferências da ONU), a função da CSS sobre o desenvolvimento retraiu-se (SENNÁ, 2016). Como agravante, o modelo de desenvolvimento focado no ajuste neoliberal provocara maior competição entre os países do Sul pelos investimentos estrangeiros diretos e enfraqueceu a

¹⁷ Uma vez que “sua obstinação sobre a crise da dívida e sobre a propriedade intelectual, tornou-o, na melhor das hipóteses, um aliado relutante e, na pior das hipóteses, o princípio adversário” (PRASHAD, 2012, p. 89).

mobilização conjunta pela reforma da ordem econômica mundial. No caso dos países latino americanos, houve mais um agravante. O momento de transição democrática, vivido no final da década de 1980 e início da década de 1990, tornou a ação externa desses países mais tímida e somou-se aos demais fatores apresentados até agora, fazendo com que os países do Sul se voltassem para dentro. E, “por fim, a queda da URSS veio questionar o *rationale* central do movimento terceiro-mundista: a busca de autonomia diante da disputa bipolar” (LEITE, 2012, p. 18). Como visto, tais contextos levaram a desmobilização do Projeto Terceiro Mundista, a fragmentação da identidade coletiva do Sul, ao predomínio dos interesses particulares e a emergência do Neoliberalismo com características do Sul. Ayllon (2014) apresenta um resumo deste processo:

O impulso promovido pela descolonização e pelo conflito Norte-Sul – que marcou as origens da CSS – deu lugar, em fins dos anos 1980, a uma perda de esperança nas tentativas de gerar uma consciência do Sul e propiciar a unidade de ação dos países em desenvolvimento, em âmbito multilateral. A crise da dívida, as diferentes concepções de desenvolvimento e papel da cooperação, e a crescente heterogeneidade nos ritmos de crescimento econômico dos países em desenvolvimento abriram brechas na “identidade coletiva do Sul” e favoreceram a fragmentação e o predomínio dos interesses particulares. Nos anos 1990, o corolário foi a **guinada adaptativa na qual a CSS não se definiu já como um elemento de mudança da ordem mundial, mas, sim, como um veículo mais de adaptação à ordem econômica neoliberal** (AYLLON, 2014, p. 70). (grifo nosso)

Na visão de Prashad (2012),

Liberados dos imperativos do Projeto Terceiro Mundista, presos na crise da dívida, e agora empurrados para se tornarem “locomotivas do Sul”, os países demograficamente grandes como Brasil, Índia, China e, mais tarde, a África do Sul desenvolveram sua própria variante do neoliberalismo com características do sul (PRASHAD, 2012, p.12) (tradução própria).

A dimensão política que marcou a origem da CSS foi perdendo força em favor de componentes mais econômicos e técnicos. A prática desta cooperação impôs-se a seus objetivos primitivos de denúncia e transformação do sistema internacional. Com o passar dos anos, os avanços institucionais e a acumulação de capacidades tecnológicas em muitos países em desenvolvimento permitiram a implantação de iniciativas de cooperação mais regulares e em maior escala. Entretanto, o componente ideológico que – em seu início – fez da CSS um símbolo de solidariedade entre países em desenvolvimento não mais constituiu, ao final do século XX, o motor principal de sua expansão (UL HAQ, 1980, apud AYLLON, 2014). A partir de então,

os encontros dos países do sul sobre Cooperação passaram a representar, cada vez mais, a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento.¹⁸

Em 1995, em Nova York, ocorreu a Nona Sessão do Comitê de Alto Nível da ONU para revisar a CTPD, que incluiu um novo conceito de países pivô (*pivotal countries*). Foram identificados 22 países pivôs que, devido à sua capacidade e experiência, desempenham um papel especial na promoção e aplicação da CTPD. Entre as recomendações do documento, destaca-se a promoção de uma maior integração entre a CTPD e a cooperação econômica entre países em desenvolvimento - CEPD (CABANA, 2014).

Em março de 2002, em Monterrey, no México, ocorreu a Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, promovida pelas Nações Unidas, que ficou conhecida como Conferência de Monterrey. Dela participaram a quase totalidade das organizações internacionais para discutir a diminuição no montante destinado à Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) ocorrida na década de 90, a reversão desta tendência, além de medidas a serem adotadas em prol da eficácia da ajuda, de modo a melhorar a sua concepção e prestação. Em Monterrey os doadores tradicionais se comprometeram a aumentar o montante da ajuda e a se aproximar, gradativamente, da meta estabelecida em 0,7 % do valor do Produto Interno Bruto na forma de AOD¹⁹, de modo a cumprir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), acordados em 2000. O Consenso de Monterrey representou um momento importante dos esforços das organizações multilaterais de renovação da vontade política relativa a ODA, no contexto da construção do consenso sobre o Desenvolvimento Humano Sustentável e suas estratégias de combate à pobreza estabelecidas por meio dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (PESSINA, 2017).

A Declaração Final de Monterrey encoraja a consolidação da CSS como meio de alcançar a eficácia da Ajuda. A “Parte 19” deste documento incentiva a cooperação Sul-Sul a “(...) facilitar a troca de opiniões sobre estratégias, práticas e experiências de sucesso e replicação de projetos”. Da mesma forma, sua “Parte 43” convida instituições financeiras e de desenvolvimento multilaterais e bilaterais a intensificar esforços para “Fortalecer a cooperação

¹⁸ Para um panorama mais detalhado dos temas dos encontros do Sul por décadas, vide CABANA, 2014.

¹⁹ Pela primeira vez, em 1970, os membros signatários das Nações Unidas se comprometeram com a meta de contribuir com 0,7% do seu PIB. Essa taxa estabilizou efetivamente entre os 0,3 e os 0,35%, até ao início dos anos 90, altura em que começou de novo a diminuir. Em 2000, a AOD fornecida pelos 22 países membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE) representou, em média, 0,22% do seu PIB. Mesmo se excluirmos os Estados Unidos, que nunca se comprometeram a atingir a meta dos 0,7%, a média foi de apenas 0,33% (NAÇÕES UNIDAS, 2002, MÉXICO)

triangular, incluindo países com economias em transição, e a cooperação Sul-Sul, como instrumentos de prestação da Ajuda” (NAÇÕES UNIDAS, 2002) (tradução própria).

Em setembro do mesmo ano, ocorreu a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em Joanesburgo. “Johanesburgo também confirmou haver sido feito progresso significativo rumo à consolidação de um consenso global e de uma parceria entre todos os povos de nosso planeta” (NAÇÕES UNIDAS, 2002b, p.2). Ela reconhece que a erradicação da pobreza é instrumental e necessária para a estabilidade da economia global e dos valores inerentes a ela, como liberdade e democracia.

15. Corremos o risco de perpetuação dessas disparidades globais e, a menos que ajamos de modo a modificar fundamentalmente suas vidas, os pobres do mundo podem perder a confiança em seus representantes e nos sistemas democráticos com os quais permanecemos comprometidos, enxergando em seus representantes nada além de imagens pomposas e sons retumbantes (NAÇÕES UNIDAS, 2002b, p. 2, 3)

Como na maioria das Cúpulas Mundiais da ONU pós 2000, ali também super estima-se a função da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em banir o subdesenvolvimento, ao tempo que não se questionam as causas estruturais da pobreza na periferia do capitalismo:

18. (...)trabalharemos juntos para nos ajudarmos mutuamente a ter acesso a recursos financeiros e aos benefícios da abertura de mercados, assegurar o acesso à capacitação e ao uso de tecnologia moderna que resulte em desenvolvimento, e nos assegurar de que haja transferência de tecnologia, desenvolvimento de recursos humanos, educação e treinamento para banir para sempre o subdesenvolvimento (NAÇÕES UNIDAS, 2002b, p. 3).

Sobre a CSS, o Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável reconhece os benefícios da Cooperação Sul Sul entre os países Africanos e Latino Americanos e Caribenhos. “A Iniciativa prevê o desenvolvimento de ações entre os países da região que possam promover a cooperação Sul-Sul.” (NAÇÕES UNIDAS, 2002c, p.41)

Desde a década de 1990, a OCDE e a ONU intensificaram o debate sobre a eficácia da Ajuda Internacional no combate a pobreza mundial. A década de 1990 foi marcada pelo número expressivo de Cúpulas das Nações Unidas, nas quais diferentes temáticas relacionadas a pobreza foram definidas, e nas quais os programas de Cooperação Internacional deveriam se pautar. A fragmentação das agendas do desenvolvimento, de até então, era considerada um dos fatores responsáveis pela baixa eficácia dos esforços na diminuição da pobreza. Essas cúpulas culminaram na Declaração dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), em 2000,

que compreendia oito macro objetivos de desenvolvimento social e econômico²⁰, os quais se desdobraram em 18 metas quantificáveis para o período entre 2000-2015, e outros vários indicadores de progresso para cada uma delas. Os Objetivos do Milênio passaram a guiar os discursos e ações das principais Agências de Cooperação para o Desenvolvimento, tornando-se uma espécie de unanimidade nas referências de seus sites e relatórios. Desenvolvimento Sustentável, gênero, entre outros, converteu-se em componentes onipresentes na cooperação internacional, em alguns casos de inclusão obrigatória para a aprovação de projetos (PESSINA, 2017; AYLLÓN, 2007).

Além do estabelecimento de agendas bem definidas para focar a ajuda em temáticas - como requisito central para sua eficácia - , a primeira década de 2000 será marcada pelo aumento da imposição de controles sobre a gestão da ajuda. A evolução desse pensamento é notada no percurso das conferências e declarações das organizações internacionais, principalmente a partir de 2000, as quais definem uma série de critérios a serem pactuados em prol do alcance da eficácia da ajuda. Dentre elas, destacam-se os Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda , que se propõem a avançar no caminho para a consecução de uma ajuda oficial ao desenvolvimento de maior qualidade e impacto.

Os Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda geraram Declarações, com pressupostos específicos para melhorar a qualidade das ações, com os quais se comprometem todos os países e instituições multilaterais subscritas. O primeiro ocorreu em 2003, em Roma, nomeado Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda de Roma, o qual gerou a Declaração de Roma sobre Harmonização. Nela os países e instituições multilaterais presentes se comprometem a harmonizar suas políticas e instrumentos de cooperação, trabalhar para reduzir as missões, exames e relatórios dos doadores, simplificar e harmonizar a documentação, entre outros (PESSINA, 2017).

Em 2003, a 58 Sessão da Assembleia Geral da ONU, ocorrida em Nova York, oficialmente substituiu o termo “Cooperação técnica entre países em desenvolvimento” por “Cooperação Sul-Sul”. A Unidade Especial de Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento do PNUD torna-se a Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul (SU-SSC)²¹

²⁰ 1. Acabar com a fome e a miséria; 2. Educação básica de qualidade para todos; 3. Igualdade entre sexos e valorização da mulher; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde das gestantes; 6. Combater a AIDS, a malária e outras doenças; 7. Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8. Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento

²¹Foi também escolhida, pela Assembleia Geral da ONU, 19 de dezembro como data para celebrar a Cooperação Sul-Sul (resolução 58/220), durante a comemoração aos 25 anos da Conferência de Buenos Aires.

(CABANA, 2014). Tal mudança é muito simbólica, uma vez que confirma a tese defendida até aqui de que a Cooperação Sul-Sul foi perdendo seu conteúdo político e se restringindo a Cooperação Técnica, a ponto de seus conceitos se confundirem.

Em 2005 aconteceu o Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda de Paris, que gerou a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda. Nela as organizações e países presentes reafirmam os compromissos assumidos em Roma para harmonizar e alinhar a entrega da ajuda, comprometendo-se a acelerar o ritmo da mudança, por meio da implementação de cinco compromissos de parceria: 1) apropriação, 2) alinhamento, 3) harmonização, 4) gestão centrada nos resultados e 5) responsabilidade mútua. Para cada uma dessas dimensões foram traçados indicadores de progresso, num total de 12, a fim de monitorar os comportamentos dos Compromissos de Parceria até 2010. O estabelecimento de Indicadores de Progresso objetivos e mensuráveis fez da Declaração de Paris o documento mais conhecido entre os acordos firmados em prol da eficácia da ajuda ao desenvolvimento (OCDE, 2005).

Em 2008, em Acra, foi realizado o III Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, gerador da Agenda para Ação de Acra, conhecida por representar um esforço de identificar ações prioritárias e imediatas para acelerar e aprofundar a implementação da Declaração de Paris até 2010, já que “estavam ocorrendo progressos, mas que não eram suficientes” (OCDE, 2008, p. 1). Nesse documento, estabeleceram-se três grandes desafios para acelerar o progresso na eficácia da ajuda: fortalecer o controle e a apropriação do desenvolvimento por parte dos países parceiros; construir parcerias de desenvolvimento mais eficazes e inclusivas; e alcançar resultados de desenvolvimento e prestar abertamente contas desses resultados (OCDE, 2008).

Na seção “Fortalecer o Controle do Desenvolvimento por Parte dos Países”, no tópico “Os países em desenvolvimento fortalecerão a sua capacidade para liderar e gerir o desenvolvimento”, define-se que os países em desenvolvimento e doadores tomarão ações conjuntas para fortalecer o desenvolvimento de capacidades (instituições fortes, sistemas e expertises locais) em prol do controle e gestão de seus processos de desenvolvimento. Para este propósito, uma das ações propostas é a promoção da cooperação técnica por meio da cooperação Sul-Sul, conhecido como cooperação triangular.

b) O apoio dos doadores ao desenvolvimento de capacidades será ditado pela solicitação e concebido de modo a apoiar o controle por parte do país. Para tal, os países em desenvolvimento e os doadores i) selecionarão e gerirão conjuntamente a cooperação técnica; e ii) promoverão a prestação da cooperação técnica por meio de recursos locais e regionais, incluindo a cooperação Sul-Sul (OECD, 2008, p. 2)

Na seção “Construindo Parcerias de Desenvolvimento Mais Eficazes e Inclusivas”, no tópico “Estamos abertos e trabalharemos com todos os intervenientes no desenvolvimento”, a CSS é incentivada; é convidada a adotar os princípios da Declaração de Paris; é considerada complementar a cooperação Norte-Sul e é encorajada à cooperação triangular:

19. (...) Acolhemos com agrado o papel dos novos contribuidores e melhoraremos o modo de interação de todos os intervenientes no desenvolvimento, adoptando as seguintes medidas:

a) Encorajaremos todos os intervenientes no desenvolvimento, incluindo os participantes da cooperação Sul-Sul, a adoptar os princípios da Declaração de Paris como ponto de referência na prestação de cooperação para o desenvolvimento.

b) Reconhecemos os contributos feitos por todos os intervenientes no desenvolvimento e em particular o papel desempenhado por países de rendimento médio, tanto como fornecedores como recebedores de ajuda. Reconhecemos a importância e as particularidades da colaboração Sul-Sul e que podemos aprender por meio da experiência dos países em desenvolvimento. Encorajamos um maior desenvolvimento de cooperação triangular.

(...)

d) Instamos os países em desenvolvimento a mobilizarem, gerirem e avaliarem as suas iniciativas de cooperação internacional em benefício de outros países em desenvolvimento.

e) A cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento visa a observar o princípio da não-interferência nos assuntos internos, igualdade entre os parceiros e respeito pela sua independência, soberania nacional, diversidade cultural e identidade e conteúdo local. Isto desempenha um importante papel na cooperação para o desenvolvimento internacional e é um valioso complemento para a cooperação Norte-Sul. (OECD, 2008, p. 4)

Segundo Banco Mundial e IPEA (2011), durante as negociações da Agenda de Acra, autoridades brasileiras de alto nível presentes no evento reivindicaram a necessidade de dar maior ênfase à cooperação Sul-Sul, alegando que o texto original não destacava a CSS como um canal legítimo de desenvolvimento internacional. Tal reivindicação teria sido contemplada na versão definitiva do acordo (BANCO MUNDIAL e IPEA, 2011). Observa-se, assim, um interesse que parte, também, do Sul pela conciliação da Cooperação Sul-Sul e da tradicional Norte-Sul.

Por ocasião do trigésimo aniversário do BAPA, em 2009, realizou-se em Nairobi, de 1 a 3 de dezembro, a Conferência das Nações Unidas de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul, que gerou o Documento Final de Nairobi, adotado pela Assembleia Geral da ONU em 21 de

dezembro de 2009, tornando-se um dos documentos mais importantes para a Cooperação Sul-Sul contemporânea.

O objetivo desta Conferência foi “fortalecer e revigorar ainda mais a cooperação Sul-Sul” (NAÇÕES UNIDAS, 2009, p.1). Apesar deste documento observar os resultados do G 77 e reconhecer o papel do Movimento dos Países Não-Alinhados - MNOAL na promoção da Cooperação Sul-Sul, o documento se concentra, exclusivamente, sobre a modalidade Cooperação Técnica, utilizando para ela, todo o tempo, o termo Cooperação Sul-Sul como sinônimo²². Ele define a Cooperação Sul-Sul como “o compartilhamento de conhecimento e experiências, treinamento, transferência de tecnologia, cooperação financeira e monetária e contribuições em espécie” (ponto 12). Também enfatizou que a Cooperação Sul-Sul “não é um substituto, mas sim um complemento para a cooperação Norte-Sul” (ponto 14, NAÇÕES UNIDAS, 2009) (tradução própria).

Apesar de, ou devido a, evidente aproximação entre Cooperação Sul-Sul e a tradicional Cooperação Norte-Sul, os países signatários reivindicam que a Cooperação Sul-Sul não deve ser vista como a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento do Norte. Os argumentos oficiais são o fato de a cooperação entre os países do Sul ocorrer entre nações com desafios de desenvolvimento semelhantes, ser livre de quaisquer condicionalidades e baseada na solidariedade.

18. Reafirmamos que a cooperação Sul-Sul é um esforço comum dos povos e países do Sul, nascidos de experiências compartilhadas e simpatias, baseados em seus objetivos comuns e solidários, e guiados, entre outros, pelos princípios de respeito a soberania nacional e apropriação, livre de quaisquer condicionalidades. **A cooperação Sul-Sul não deve ser vista como ajuda oficial ao desenvolvimento. É uma parceria entre iguais baseada na solidariedade** (NAÇÕES UNIDAS, 2009) (tradução própria) (grifo nosso).

Em muitos momentos, o discurso do texto final do evento confirma sua inserção na perspectiva de desenvolvimento que tem fundamentado os programas de Assistência ao Desenvolvimento da Cooperação Norte-Sul. A declaração faz referência, algumas vezes, ao fato de que o objetivo da CSS é, além de buscar as metas nacionais de desenvolvimento dos países em desenvolvimento, alcançar também metas de desenvolvimento internacionalmente acordadas, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

7. Desde o encontro de Buenos Aires, o crescente dinamismo econômico de alguns países em desenvolvimento nos últimos anos tem

²²O texto da declaração todo o tempo confirma a substituição do termo cooperação técnica por Cooperação Sul Sul, como em: “Reafirmamos a resolução 33/134 de 19 de dezembro de 1978, endossando o Plano de Ação de Buenos Aires, que constitui um marco importante na evolução da Cooperação Sul-Sul e triangular”. (NAÇÕES UNIDAS, 2009, Ponto 10).

conferido maior energia à cooperação Sul-Sul (...) Nesse sentido, nós reconhecemos a solidariedade dos **países de renda média com outros países em desenvolvimento com a perspectiva de apoiar os seus esforços de desenvolvimento, incluindo no contexto da cooperação Sul-Sul e triangular.**

(...)

11. Nós reconhecemos a importância e a diferença história e particularidades da Cooperação Sul-Sul e reafirmamos nossa visão da cooperação Sul-Sul como uma manifestação de solidariedade entre povos e países do Sul que contribui para o bem-estar nacional, autossuficiência nacional e internacional coletiva e **o alcance de metas de desenvolvimento internacionalmente acordadas, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.** A cooperação Sul-Sul e sua agenda devem ser estabelecidas pelos países do Sul e devem continuar a ser guiadas pelos princípios de respeito à soberania nacional, apropriação nacional e independência, igualdade, não-condicionalidade, não-interferência nos assuntos domésticos e mútuo benefício (NAÇÕES UNIDAS, 2009) (tradução própria) (grifo nosso)

Senna (2016) chama atenção para o fato de o conceito de solidariedade referenciado ser vago e impreciso, uma vez que é fundamentado numa horizontalidade que os próprios documentos desmentem (SENNA, 2016).

Outro aspecto que marca o discurso expresso no Documento Final de Nairobi - e confirma o lugar pouco subversivo reservado à Cooperação Sul-Sul contemporânea na ordem política e econômica mundial - é o fato de reiteradas vezes os países desenvolvidos sejam convidados a apoiar a cooperação Sul-Sul, especialmente através da Cooperação Triangular. Neste sentido, observa-se ainda crescente apelo aos princípios da eficácia da Ajuda, defendido nos Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda que ocorreram a partir de 2003, promovidos pela OCDE/CAD, como: aumentar a *accountability* e transparência, avaliação de uma forma orientada para os resultados, etc.

18. (...) reconhecemos a necessidade de melhorar a eficácia do desenvolvimento da cooperação Sul-Sul, continuando a aumentar sua *accountability* e transparência mútuas, bem como coordenando suas iniciativas com outros projetos e programas de desenvolvimento em campo, de acordo com os planos e prioridades de desenvolvimento nacional. Reconhecemos também que o impacto da cooperação Sul-Sul deve ser avaliado com vistas a melhorar, como for apropriado, sua qualidade, de forma orientada para os resultados. (NAÇÕES UNIDAS, 2009) (tradução própria)²³

²³ Vide ainda os Pontos 20 e 21 da Declaração de Nairobi (NAÇÕES UNIDAS, 2009)

Em 2011, ocorre o quarto Fórum de Alto Nível Sobre a Eficácia da Ajuda, na Coreia do Sul, que gerou o documento Aliança de Busan para a Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento (*Busan Partnership for Effective Development Co-operation*), o qual propõe “uma nova aliança, mais ampla e inclusiva que nunca, baseada em princípios compartilhados, metas comuns e compromissos diferenciados com vistas a um desenvolvimento internacional eficaz” (OCDE, 2011a, p. 1). O documento final de Busan reafirmou a contribuição da ajuda internacional para redução da pobreza e para o alcance dos ODM até 2015, e reconheceu “que o progresso tem sido desigual e não tem sido suficientemente rápido ou abrangente” (OECD, 2011, p. 2). Reconhece-se também que “a evolução econômica, política, social e tecnológica revolucionou o mundo em que vivemos. Entretanto, ainda persistem a pobreza, a desigualdade e a fome” (OCDE, 2011b, p. 1).

Busan foi marcado pelo especial destaque 1) ao setor privado na cooperação internacional e 2) à Cooperação Sul-Sul. O documento final é dividido em duas grandes partes, a primeira é “Realizando mudanças: ações complementares para atingir objetivos comuns” e a segunda “De uma ajuda eficaz para uma cooperação para um desenvolvimento eficaz”, difundindo que não se trata mais, apenas, de uma questão da eficácia dos programas de Ajuda ao Desenvolvimento (AOD), mas de que o desenvolvimento, como um todo, esteja sendo conduzido de uma forma eficaz. É nesta segunda parte que se encontram as seções sobre a CSS e sobre o Setor Privado.

Ainda no início do documento a CSS é convidada a fazer parte da agenda geral de desenvolvimento com base em objetivos comuns e princípios compartilhados:

2. A natureza, as modalidades e as responsabilidades que se aplicam à cooperação sul-sul, diferem daquelas que se aplicam à cooperação norte-sul. Ao mesmo tempo, reconhecemos que todos fazemos parte de uma mesma agenda para o desenvolvimento na qual participamos com base em objetivos comuns e princípios compartilhados. Assim, encorajamos maiores esforços para apoiar uma cooperação mais eficaz baseada nas especificidades de cada país. Os princípios, compromissos e ações acordados no documento de Busan serão referências para os parceiros da cooperação sul-sul numa base voluntária. (OCDE, 2011a, p. 1)

Na primeira parte do documento, nomeada “Realizando mudanças: ações complementares para atingir objetivos comuns”, na sessão “Inclusão de novos atores com base em princípios compartilhados e compromissos diferenciados” também se faz alusão a CSS:

14. (...) Enquanto a cooperação Norte-Sul continua a ser a forma principal de cooperação para o desenvolvimento, a cooperação sul-sul continua a evoluir, proporcionando maior diversidade de recursos para o desenvolvimento. Em Busan, nós todos formamos a partir de agora parte integrante de uma agenda de desenvolvimento nova e mais inclusiva, na qual estes atores participam com base em objetivos comuns, princípios compartilhados e compromissos diferenciados. Nesta mesma base, saudamos a inclusão da sociedade civil, do setor privado e de outros atores. (OECD, 2011a, p. 4)

Como dito, é na segunda parte da Declaração de Busan – “De uma ajuda eficaz para uma cooperação para um desenvolvimento eficaz” - que se localiza a sessão “Cooperação Sul-Sul e triangular para o desenvolvimento sustentável”²⁴. Sem muitas novidades, reconhece o sucesso das abordagens de Cooperação Sul-Sul por apresentar soluções eficazes para os países em desenvolvimento. Apresenta forte incentivo para que os países desenvolvidos apoiem e façam uso total da Cooperação Triangular, o que comporta a premissa de sinergia entre tais programas. Segundo a Aliança de Busan:

30. Os inputs para o desenvolvimento sustentável vão muito além da cooperação financeira, abrangendo o conhecimento e as experiências de desenvolvimento de todos os atores e países. A cooperação sul-sul e triangular têm o potencial para transformar as políticas e abordagens dos países em desenvolvimento à prestação dos serviços, trazendo soluções eficazes e apropriadas localmente que são adequadas ao contexto dos diferentes países.

31. Reconhecemos que muitos países envolvidos na cooperação sul-sul ao mesmo tempo dão e recebem diversos recursos e conhecimentos, e que isto deve enriquecer a cooperação sem afetar a elegibilidade desses países a receber assistência de outros. Fortaleceremos a partilha de conhecimento e aprendizagem mútua através do:

- a) Aumento, onde apropriado, do uso de abordagens triangulares à cooperação para o desenvolvimento.
- b) Maior uso da cooperação sul-sul e triangular, reconhecendo o sucesso destas abordagens até ao momento e as sinergias que oferecem.
- c) Incentivo ao desenvolvimento de redes para o intercâmbio de conhecimentos, aprendizagem entre pares e a coordenação entre os atores da cooperação sul-sul - como meio de facilitar o acesso à importante fontes de conhecimento por parte dos países em desenvolvimento.
- d) Apoio aos esforços para fortalecer as capacidades locais e nacionais para participar efetivamente na cooperação sul-sul e triangular. (OECD, 2011a, p. 11)

²⁴ Chama-se aqui atenção para o fato de que a sessão “De uma ajuda eficaz para uma cooperação para um desenvolvimento eficaz” começa com a afirmação que “Ajuda é apenas uma parte da solução para o desenvolvimento. Esta é a hora de ampliar nosso enfoque e nossa atenção da eficácia da ajuda para os desafios do desenvolvimento eficaz” (OECD, 2011a, p. 9).

A sessão seguinte, nomeada “Setor Privado e Desenvolvimento”, por sua vez, enfatiza a importância da parceria público-privada, a abertura dos mercados, a abertura aos investimentos e ao comércio internacional no combate à pobreza mundial, entre outras recomendações que fazem referência às diretrizes neoliberais. Em Busan, confirma-se o tipo de desenvolvimento que subjaz a Cooperação Internacional tradicional, distante, estruturalmente, da reivindicação original dos países do Sul de uma reestruturação no sistema econômico mundial.²⁵

Convoca-se mais uma vez o mercado para protagonizar o desenvolvimento econômico, argumentando que este conduzirá ao desenvolvimento social, ignorando, por exemplo, o lugar dos países em desenvolvimento na divisão internacional do trabalho. Pelo contrário, a Cooperação Sul-Sul é convidada a unir-se aos esforços em prol de tal perspectiva de desenvolvimento internacional.

A concepção de Desenvolvimento que fundamentou a Declaração de Busan fica clara ao longo da leitura da *Busan Partnership*, assim como de documentos afins, como os documentos das sessões temáticas e dos Grupos de Trabalho do 4º Fórum de Alto Nível pela Eficácia da Ajuda em Busan.

Chama atenção, por exemplo, o Grupo de Trabalho sobre Cooperação Público-Privada para um Crescimento Amplo, Inclusivo e Sustentável “(*Building Block on Public-Private Cooperation for Broad-based, Inclusive, and Sustainable Growth*)”, o qual contou com a

²⁵ O Setor Privado e desenvolvimento:

32. Reconhecemos o papel central desempenhado pelo sector privado no avanço da inovação, na criação de riquezas, renda e emprego, na mobilização recursos domésticos e assim na contribuição à redução da pobreza. Para este fim, iremos:

a) Colaborar com as associações empresariais representativas, sindicatos e outros atores, para melhorar o ambiente jurídico, regulatório, e administrativo para o desenvolvimento do investimento privado; e também para assegurar políticas e um quadro regulador adequados para o desenvolvimento do sector privado, para o aumento do investimento direto externo, para as parcerias público-privada, para o reforço das cadeias de valor de forma igualitária, dando particular atenção às dimensões nacionais e regionais, e para o aumento dos esforços no apoio aos objetivos de desenvolvimento.

b) Facilitar a participação do sector privado na definição e implementação das políticas de desenvolvimento e estratégias para promoção do crescimento sustentável e erradicação da pobreza.

c) Continuar a desenvolver mecanismos de financiamento inovadores para mobilizar o financiamento privado para objetivos de desenvolvimento comuns.

d) Promover a ajuda ao comércio como um motor de desenvolvimento sustentável, focando nos resultados e impacto, para construir capacidades produtivas, ajudar a resolver as falhas de mercado, reforçar o acesso ao mercado de capitais e promover abordagens que mitigam os riscos que os atores do sector privado enfrentam

e) Convidar representantes do sector público e privado e organizações relacionadas a desempenhar um papel ativo na análise de como alcançar resultados tanto de desenvolvimento quanto de negócios, de formas que eles se reforcem mutuamente (OCDE, 2011a, p. 11,12)

participação de executivos de grupos empresariais e instituições financeiras (OCDE, 2011b; 2011c). Foi o documento do Grupo de Trabalho sobre Cooperação Público-Privada para um Crescimento Amplo, Inclusivo e Sustentável serviu de subsídio para o artigo 32 (Setor privado e o desenvolvimento) da Aliança de Busan. Trata-se de um documento marcado por declarações de líderes de Estados e representantes do setor privado, como os *Chief executive office* -CEOs do *International Finance Corporation* (IFC) - investidora e consultora global, ramo do setor privado do Grupo Banco Mundial; da *International Business Leaders Forum* (IBLF) e o secretário geral do *Business and Industry Advisory Committee* da OECD (BIAC). De acordo com a ata do encontro desse Grupo de Trabalho, “Mr. Asami do BIAC enfatizou a importância de um ambiente empresarial favorável, Estado de Direito, poder público eficiente, sistemas fiscais, abertura de mercados e concorrência leal” para um desenvolvimento eficaz. Ele salientou ainda que, “quando as condições corretas são implementadas, investimentos privados contribuem como mecanismo inovador para o desenvolvimento, gerando empregos e crescimento” (OCDE, 2011b, p.2) (tradução própria).

Se, ao analisar a meta narrativa da Conferência de Bandung, Weber e Winanti (2016) sugerem que, ali, "desenvolvimento" não foi conceituado de forma consensual, não podemos afirmar o mesmo sobre este debate na atual Cooperação Sul Sul. Parece se construir um consenso, onde os países “pós-colonizados” afastaram-se da ideia original de “libertar-se da arquitetura global estabelecida pelo colonizador” (SHILLIAM, 2015 apud WEBER e WINANTI, 2016, p. 393) e da ideia da justiça restaurativa, e passaram a compartilhar da concepção comum ao Norte sobre desenvolvimento, pautado, em última instância, nas premissas neoliberais aliadas a programas de combate à pobreza. Parece representar o esgotamento do Projeto do Terceiro-Mundismo, apesar do enrobustecimento da Cooperação Sul-Sul diante do fortalecimento das potências emergentes nos últimos anos. O terceiro-mundismo de Bandung, segundo Weber e Winanti (2016), foi o “tecer conjunto de uma perspectiva internacionalista solidária sobre a ordem mundial”. Como se percebeu nos documentos analisados, os debates da CSS afastaram-se de tal perspectiva, ao tempo que o solidarismo internacional aproximou-se significativamente da noção de solidariedade pregada a pelos programas de Ajuda internacional tradicionais regulados pela OECD .

A Solidariedade Sul-Sul passa a ser reconhecida como a Cooperação Sul-Sul, composta basicamente de iniciativas bilaterais ou com organizações multilaterais para transferência de tecnologia, políticas públicas, boas práticas e dados.

Os programas de Cooperação Sul-Sul não apenas se esvaziam do sentido original de solidariedade Sul-Sul, como vem sendo denunciada por servir, em alguns casos, de instrumento de dominação das potências emergentes. Alguns estudos vem descrevendo contradições na CSS, que vão desde a promiscuidade entre CSS, financiamento e investimentos, à efeitos negativos destes programas sobre as populações que alegadamente a CSS procura beneficiar. É o caso de uma série de denúncias contra a presença chinesa, indiana ou brasileira no continente africano (SENNÁ, 2016; ALMEIDA, 2016; ARAGAO, 2017).

Materializada numa relação entre os países de renda média (PRM) na condição de doadores, com os países de renda baixa (PRB), na condição de beneficiários, as relações contemporâneas de Cooperação Sul-Sul (CSS) representam uma realidade nova diante da tradicional dinâmica da Cooperação Norte-Sul, reascendendo os debates sobre a solidariedade Sul-Sul. Por sua natureza, a Cooperação Sul-Sul vem sendo apresentada como potencial para um tipo diferente de desenvolvimento daquele apresentado pela Ajuda tradicional da OCDE-CAD (BURGES, 2012; BRUN, 2016).

Em relação a tradicional Cooperação Norte-Sul, alguns autores defendem que a CSS introduz uma nova visão do desenvolvimento, além de defender uma inserção internacional diferenciada dos países do Sul nos diálogos com os países desenvolvidos (POON, 2013). Segundo Ayllón (2011), a CSS destaca-se como fenômeno internacional que atua em duas dimensões: 1) uma dimensão política, que contempla a cooperação entre países que querem reforçar suas relações bilaterais e coligar-se multilateralmente para ganhar poder negociador nos temas e agenda global; 2) A outra dimensão mais técnica em que dois ou mais países adquirem capacidades individuais e coletivas através de intercâmbios cooperativos em conhecimentos tecnologia e *know how* (AYLLON, 2011).

O próximo capítulo ira tratar sobre como o Brasil, principalmente a partir dos anos 2000, vem se destacando internacionalmente pelo crescimento dos programas de CID com a América Latina e África, sob um discurso oficial fundamentado na solidariedade entre semelhantes, vantagens compartilhadas e na diferenciação da tradicional cooperação Norte- Sul. Senna (2016), entretanto, alerta que é a prática que vai definir o caráter da cooperação, e não a retórica grandiloquente. Esta autora lembra que a Cooperação Sul- Sul está cada vez mais inserida em um projeto de desenvolvimento capitalista, ou seja, a CSS e os interesses econômicos destas novas potências emergentes são “vetores paralelos, que correm ambos num mesmo sentido” (SENNÁ, 2016, p. 226).

Weber, ao tratar das possibilidades do “espírito de Bandung” nas relações atuais Sul-Sul, afirma que uma questão-chave neste contexto é se tal projeto é viável dentro do quadro contraditório do Estado pós-colonial, que foi associado à reprodução de lógicas coloniais. A autora mesmo responde que se tem registrado casos crescentes de alternativas, citando os esforços de alguns países da América Latina que tem combatido a lógica neoliberal de desenvolvimento e articulando políticas solidárias através de mecanismos redistributivos. Neste sentido, ela cita a experiência da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América - ALBA, e sua governança particular na qual movimentos sociais progressistas (Como a Via Campesina, e sua luta pela soberania alimentar, ou Movimento Sem Terra, e sua luta pela terra) encontram espaço, garantindo um comprometimento do Movimento com o bem estar social e redistribuição. A autora cita uma série de exemplos no mundo de solidariedade transnacional nos quais a presença da sociedade civil, de diferentes maneiras, foi determinante na disputa ou construção de modelos de desenvolvimento mais equitativo (WEBER, 2016, p.162).

É nesse sentido que esta tese buscará investigar um caso recente de programa de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Sul-Sul brasileiro, voltado a reprodução da experiência nacional de compras locais da agricultura familiar, o PAA África. Trata-se de um programa que disputou a perspectiva de desenvolvimento agrícola e segurança alimentar com os interesses do agronegócio na agenda da cooperação brasileira para o continente africano. Para entender os determinantes da entrada de tal programa na agenda da cooperação brasileira, faz-se necessário apresentar as principais características da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional – Cobradi.

Antes, porém é importante registrar que, no plano econômico e político, ocorreu a criação de grande número de arranjos entre países do Sul nos últimos anos. O objetivo deste capítulo não foi exaurir todas estas conformações, seus propósitos e diretrizes, mas sim, verificar como a solidariedade entre os países do Sul afunilou-se conceitualmente na direção de tornar-se sinônimo de Cooperação Técnica entre países do Sul. Sobre os importantes arranjos entre países em desenvolvimento, mais recentes, destaca-se a criação dos BRIC, em 2006, que representou um importante arranjo com fins tanto econômicos quanto políticos²⁶. No plano político, destaca-se: a criação do Fórum do Diálogo Índia–Brasil–África do Sul (IBAS), em 2003, no

²⁶ Após criação da sigla pelo mercado financeiro em 2001, a partir de 2006 as quatro potências emergentes Brasil, Rússia, Índia e China passaram a reunir-se sob sigla “BRIC”, constituindo uma nova entidade político-diplomática. Em 2011, a África do Sul juntou-se ao grupo, mudando a sigla para BRICS.

Brasil²⁷, como um espaço de intercâmbio de conhecimento e fortalecimento de interesses comuns para esses três países; a criação do Fórum de Cooperação América do Sul-África, em 2006, com o objetivo de estimular a capacidade de desenvolvimento sustentável entre seus membros por meio de parcerias estratégicas Sul-Sul; além da relação entre o Mercosul e a União Aduaneira da África Austral (SACU), como o acordo preferencial de comércio assinado em dezembro de 2004 (BANCO MUNDIAL e IPEA, 2011; BRASIL, 2018²⁸); a criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos – CELAC²⁹, em 2010; dentre outros.

²⁷ Segundo a Declaração de Brasília, documento constitutivo do grupo, o IBAS foi criado como um fórum para a coordenação política e de cooperação em setores fundamentais como a agricultura, cultura, educação, energia, saúde, ciência e tecnologia e transportes (BANCO MUNDIAL e IPEA, 2011).

²⁸ Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3672-brics>

²⁹ Herdeira da Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento – CALC e do Grupo do Rio, a CELAC assumiu duas principais vocações: a cooperação para o desenvolvimento e a concertação política, tornando-se uma valiosa ferramenta de diálogo da América Latina com o resto do mundo, coordenando posições nas relações com outros blocos regionais e países emergentes (Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/689-comunidade-de-estados-latino-americanos-e-caribenhos>).

3. A COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL – COBRADI

Desde a criação do Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD), na década de 1950, o Brasil recebe ajuda ao desenvolvimento dos doadores tradicionais, o que se mantém até a atualidade, como da Alemanha, Japão, Estados Unidos, dentre outros. Segundo o MRE (2011), entre 2003 e 2010, foram implementados no Brasil, aproximadamente, 1.800 projetos de cooperação internacional, com um orçamento total de US\$ 600 milhões, principalmente nos setores de meio-ambiente, agricultura, desenvolvimento urbano, energia, saúde e gestão pública (MRE 2011).

Apesar de manter seu lugar de receptor da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento advinda do Norte, desde o ano 2000, o país vem se fortalecendo cada vez mais como doador no contexto da intensificação das relações Sul-Sul.

Existem registros de programas de iniciativas de cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional desde a década de 1950. Mas, só a partir da consolidação da democracia na década de 1990 e, principalmente, da consolidação de políticas sociais na primeira década do século XXI e das mudanças na inserção internacional do Brasil, que a cooperação brasileira adquiriu consistência e visibilidade. A criação da Agência Brasileira de Cooperação – ABC, em 1987, constituiu um marco visando maior coordenação das iniciativas cooperantes do governo brasileiro.

A partir dos anos 2000, o Brasil vem se destacando internacionalmente pelo crescimento dos programas de Cooperação Sul-Sul com a América Latina e África, sob um discurso oficial fundamentado na solidariedade entre semelhantes, vantagens compartilhadas e na diferenciação daquela Cooperação tradicionalmente ofertada pelo Norte ao Sul. Segundo a Agência Brasileira de Cooperação - ABC os programas implementados pelo governo brasileiro “[...] permitem transferir conhecimentos, experiências de sucesso e sofisticados equipamentos, contribuindo assim para capacitar recursos humanos e fortalecer instituições do país receptor para possibilitar-lhe salto qualitativo de caráter duradouro”³⁰.

³⁰ Disponível em <http://www.abc.gov.br/SobreABC/Direcao/CGPD>

A cooperação brasileira possui algumas particularidades que a diferencia da tradicional Cooperação Norte-Sul, regulamentada pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento – CAD, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE. O CAD define a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) como uma modalidade (a mais conhecida) de Cooperação Internacional ao Desenvolvimento, que trata de transferências de recursos de origem pública, entregues pelos governos dos países membros da OCDE seja via suas agências de cooperação, seja via instituições multilaterais ou até mesmo via organizações não governamentais, em favor dos países em desenvolvimento, cumprindo as condições básicas de (1) ter como objetivo principal a promoção do desenvolvimento econômico e o bem-estar dos países receptores e (2) a concessionalidade (doação) mínima de 25% (e de 50% para os países de menor desenvolvimento). Tal ajuda pode ser oferecida na forma de cooperação financeira ou cooperação técnica, sempre cumprindo estes dois pré-requisitos básicos. O Brasil, por sua vez, tem contabilizado como Cooperação para o Desenvolvimento Internacional todo o recurso público investido totalmente a fundo perdido, ou seja, recursos gastos sem contrapartida, com 100% de concessionalidade, sejam via sua cooperação bilateral, seja via fundos multilaterais. A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional – COBRADI definiu-se como:

[...] a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas (IPEA, 2010, p. 11).

Com base em tal definição, a Cobradi diferencia-se da cooperação da OCDE de duas formas fundamentais: os recursos brasileiros não são reembolsáveis, enquanto que a cooperação da OCDE prevê termos financeiros concessionais; segundo, o Brasil também contribui para as instituições multilaterais dos países em desenvolvimento, enquanto que as contribuições dos membros da OCDE, em geral, destinam-se apenas as organizações multilaterais do Norte (IPEA, 2010).

Outra singularidade da Cooperação Internacional Brasileira diz respeito a forma como é executada, priorizando o uso da máquina pública, seus funcionários e instituições. Não há fluxos de recursos financeiros para os países beneficiários na Cooperação Brasileira, mas sim do quadro consolidado na forma de conhecimento e de recursos humanos cedidos aos programas (IPEA, 2016). Assim, é marca da cooperação técnica brasileira a disponibilização de técnicos que já compõem o quadro da administração pública, exercendo funções em

departamentos especializados do governo, que são alocados em programas de cooperação de acordo com as demandas dos países parceiros. Isso ocorre devido ao fato de o país ainda não possui uma legislação que regule a cooperação oferecida, mas apenas aquela recebida³¹, ou seja, não possui legislação que suporte desembolsos financeiros para oferecer Ajuda Externa.

Como a regra é a não transferência de recursos financeiros, o Brasil atua majoritariamente oferecendo sua *expertise* em áreas específicas que foram desenvolvidas a partir de problemas nacionais similares aos da realidade do país de destino. Assim, a FIOCRUZ e o Ministério da Saúde brasileiro, oferecem cursos sobre gestão da saúde integrada e controle e prevenção de doenças tropicais, por exemplo. Além desses cursos, de curta duração, a entidade brasileira oferta curso de mestrado em Saúde Coletiva que já formou, entre outros, quadros para o Ministério da Saúde de diversos países africanos.

A cooperação técnica brasileira, dessa forma, se realiza por meio da replicação para ambientes sociais, econômicos, climáticos e políticos semelhantes ao brasileiro de políticas públicas de sucesso brasileiras. O sucesso recente do país no plano social e econômico, fez com que o Brasil tenha compartilhado políticas públicas com os demais países em desenvolvimento.

Outro aspecto marcante da COBRADI é o fato de ela ter se desenvolvido de forma descentralizada, com um nível significativamente baixo de coordenação e institucionalidade. São mais de uma centena de organizações federais, entre ministérios e entidades vinculadas, envolvidas em políticas de cooperação, disponibilizando *expertise* brasileira em setores diversos, para atender as solicitações advindas dos países em desenvolvimento acolhidas pelo governo brasileiro. A título de ilustração, o último relatório da COBRADI, referente ao período 2011-2013, traz informações coletadas junto a 95 diferentes instituições do governo brasileiro – ou a ele vinculadas –, evidenciando a pluralidade de atores engajados na Cobradi.

Carregando um dos desenhos mais complexos do ponto de vista organizacional e orçamentário, a cooperação técnica padece da falta de uma política pública para a cooperação internacional brasileira, o que se traduz na multiplicidade de atores envolvidos e nos desafios ligados à coordenação de todo este aparato pela ABC. Vale lembrar que alguns atores executam a cooperação técnica para além dos recursos técnicos e gerenciais da ABC, alcançando quase a metade dos gastos da modalidade (IPEA, 2016, p.172)

³¹ Decreto nº 5.151 de 22 de julho de 2004. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos.

Ainda assim, segundo a ABC (2009), o Brasil foi o primeiro país em desenvolvimento a criar seu próprio conjunto de experiências e metodologias. Os relatórios da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional – COBRADI, elaborados pelo IPEA, tem materializado estes esforços. O primeiro relatório da Cobradi foi lançado em 2010, constando informações do período de 2005 a 2009. Em 2013 foi lançado mais um relatório exclusivo sobre a cooperação em 2010, e em 2016 foi lançado o último relatório da Cobradi, referente ao período de 2011 a 2013. Todos os relatórios são elaborados pelo IPEA e descrevem detalhadamente a metodologia utilizada para contabilizar os gastos de uma cooperação tão dispersa entre dezenas de órgãos federais e cujas despesas comumente se confundem com as da rotina dos órgãos. A cada relatório novas categorias ou modalidades têm sido acrescentadas, apesar do esforço manifestado em manter-se fiel ao estipulado na publicação de 2010. Um novo sistema de informação para alimentação de dados por cada órgão federal envolvido também foi criado, mas os desafios ainda são muitos (IPEA, 2010; 2013; 2016)

Os gastos totais que constam nos relatórios da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional, em cada modalidade, são computados a partir do somatório das despesas realizadas com recursos orçamentários de cada instituição executora, financiamento e eventuais doações, horas-técnicas, diárias e passagens, materiais e equipamentos, instalações físicas e outros custos associados à execução da cooperação. Segundo o último relatório da COBRADI (IPEA, 2016), entre 2005 e 2013, o governo federal despendeu cerca de R\$ 7,9 bilhões, equivalentes a US\$ 4,1 bilhões, com sua Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, sendo 53% dos gastos realizados via organismos internacionais. Cada vez mais ampla, a cooperação brasileira esteve presente em todos os continentes, tendo atuado, entre 2005 e 2013, em 159 países (IPEA, 2016).

A Cooperação Brasileira é classificada como bilateral ou multilateral e, de acordo com a modalidade da cooperação: técnica, bolsas de estudos para estrangeiros, ajuda humanitária, científica e tecnológica, refugiados no Brasil, operações de paz e contribuições do orçamento brasileiro para organizações internacionais (IPEA, 2010). Como cooperação bilateral, o Brasil considera, para efeito de cálculo, os recursos gastos direta ou indiretamente em programas de governo para governo com os países parceiros. Destaca-se ainda o fato de ser também caracterizado como bilateral os recursos referentes à contrapartida brasileira nos projetos de cooperação triangular, ou seja, aqueles realizados com parceria de um doador do Norte. Como cooperação multilateral, o Brasil considera o montante de recursos destinados às Organizações

Internacionais, tais como ONU e suas agências, e às chamadas janelas concessionais de bancos regionais. As janelas concessionais representam subdivisões destes organismos, para as quais são direcionados recursos de países doadores a serem repassados na forma de Ajuda ao Desenvolvimento (AOD) aos países pobres, obedecendo aos critérios de concessionalidade que a caracterizam.

Tabela 01: Gastos por modalidade – Cobradi 2005 a 2013

Modalidade	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Cooperação técnica	27.755.711	32.801.149	35.599.272	58.738.113	97.744.760	101.676.174	76.390.347	66.412.814	68.803.402	565.921.743
Cooperação educacional	56.104.205	56.454.858	56.376.649	70.666.567	44.473.907	62.557.615	34.646.482	43.500.716	51.441.211	476.222.210
Cooperação científica e tecnológica	-	-	-	-	-	42.255.987	122.424.762	140.926.898	114.883.132	420.490.779
Cooperação humanitária	1.185.826	5.524.359	31.804.809	29.744.779	87.042.331	284.186.759 ³²	121.271.980	214.714.376 ³³	46.813.527	822.288.747
Apoio e proteção a refugiados	-	-	-	-	-	1.039.225	7.887.750	8.060.186	3.931.500	20.918.661
Operações de manutenção da paz	147.793.000	80.709.000	131.773.000	127.919.000	125.409.000	585.063.470	67.263.976	40.380.374	22.319.849	1.328.630.669
Gastos com Organismos Internacionais	299.145.649	509.533.964	445.421.638	457.249.201	495.159.128	548.361.950	555.368.404	490.426.159	549.106.534	4.349.772.626
Total	531.984.391	685.023.329	700.975.368	744.317.659	849.829.126	1.625.141.181	985.253.701	1.004.421.523	857.299.155	7.984.245.435

Fonte: IPEA, 2016

Tais dispêndios são relativos a:

- a) Cooperação Técnica - CT: no primeiro relatório da Cobradi, referente aos anos 2005 a 2009 (IPEA, 2010), a CT esteve incorporada à categoria CTC&T -Cooperação Científica e Tecnológica e Cooperação Técnica, desmembrada posteriormente em duas. A CT representa a mais ampla e diversificada modalidade da Cobradi, na qual atuaram, entre 2011 e 2013, 88 órgãos da administração pública federal, em ações implementadas em 128 países. Esta modalidade, operacionalizada majoritariamente por funcionários públicos federais ou agentes financiados com recursos do Orçamento Geral da União, é pautada na transferência e compartilhamento de conhecimentos e experiências, prevalecendo a necessidade de demanda do país interessado, para sua execução. Entre

³² excepcionalidade das contribuições para o Haiti

³³ Contribuíram para esse valor as doações de alimentos decorrentes de parceria com o Programa Mundial de Alimentos (PMA).

2011 e 2013, tratou-se, majoritariamente, do compartilhamento de práticas de políticas públicas relacionadas aos temas de desenvolvimento social e combate à fome; desenvolvimento urbano e inclusão bancária; direitos humanos; pesquisa agropecuária; pesquisa econômica; e saúde pública. Destaca-se os programas na área da agropecuária executados pela EMBRAPA, a qual também ator da Cooperação Científica & Tecnológica, sendo a maioria referentes a programas de capacitação e treinamento, workshops e visitas guiadas de delegações estrangeiras. Destaca-se, entretanto, a presença de programas de maior porte, como os programas de biocombustíveis, o *Cotton 4* (Benim, Burkina Faso, Chade e Mali, para difusão de boas práticas agrícolas para o algodão) e o Pro-Savana (Projeto em parceria com a Agência Japonesa de Cooperação Internacional – Jica, no qual a EMBRAPA é o responsável por transferir tecnologia nos moldes do desenvolvimento do cerrado brasileiro para o desenvolvimento da agricultura no Corredor de Nacala, em Moçambique). Destaca-se, ainda, na modalidade Cooperação Técnica, a atuação da FIOCRUZ na disseminação de políticas públicas e práticas brasileiras na área da saúde; e a atuação do SENAI na área de formação profissional, por meio do qual o Brasil já apoiou a implantação de 8 (oito) centros de formação profissional no exterior,

São contabilizados nesta modalidade os gastos referentes a ida de técnicos ou delegações ao país estrangeiro, participação em eventos internacionais relacionados a estas temáticas ou eventos realizados no Brasil para troca de experiências com delegações estrangeiras, aquisição de materiais e equipamentos, adequação de instalações físicas e outros custos, associados ao fluxo de conhecimentos entre pessoas e instituições. Entre 2011 e 2013, os gastos do governo federal com a Cooperação Técnica foram de R\$ 62,8 milhões com a África, R\$ 61,5 milhões com a América Latina e o Caribe e R\$ 10,9 milhões com as demais regiões (Oceania, Europa, Ásia e Oriente Médio e América do Norte) (IPEA, 2016).

- b) Ajuda Humanitária: Os recursos correspondentes a Ajuda Humanitária são aqueles destinados a compra de suprimentos (bens alimentícios³⁴ e medicamentos), repasses de recursos às embaixadas brasileiras para a compra de produtos no mercado local, bem

³⁴ Em termos logísticos, a aquisição, o armazenamento e a distribuição de gêneros alimentícios foi realizada pela Conab, enquanto o transporte das doações foi realizado pela FAB. “A aquisição dos alimentos pode ocorrer via mercado, por meio de leilões públicos; ou por meio de agricultores familiares, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos. Para agilizar a prestação da cooperação humanitária brasileira, a Conab montou em 2009 o Armazém Humanitário Internacional, na Base Aérea do Galeão (RJ), onde ficam estocadas 14 t de alimentos prontos para consumo humano” (IPEA, 2016, p.125).

como compra de passagens e diárias, utilização de materiais e equipamentos, hora técnica de profissionais brasileiros e com custos administrativos associados a este tipo de ajuda. Também está incluído o repasse de recursos financeiros para organismos especializados em cooperação humanitária das Nações Unidas (IPEA, 2010; IPEA, 2016). A partir de 2010, o Brasil inovou na modalidade de Ajuda Humanitária, propondo ações de médio e longo prazo por meio do fortalecimento institucional e empoderamento dos agricultores familiares nos países beneficiários, objetivando evitar que as crises humanitárias se repitam. Dentre tais ações, destacam-se as iniciativas de Segurança Alimentar e Nutricional do governo brasileiro, articuladas pela Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFome), voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar e incentivo às compras locais de alimentos nos países parceiros. Para o período 2011-2013, o governo federal destinou, no total, R\$ 382,8 milhões à Cooperação Humanitária, sendo que as contribuições articuladas pela CGFome, representaram 96,2% no período, enquanto as doações de medicamentos, soros e vacinas articuladas pelo MS representaram 3,8% (IPEA, 2016).

A CG Fome atuou de duas formas: 1) contribuições financeiras: representam o repasse voluntário do governo federal brasileiro para financiar ações e programas das organizações internacionais na cooperação humanitária ou para apoio das representações diplomáticas brasileiras no exterior. Entre 2011 e 2013 as principais contribuições financeiras do governo federal articuladas pela CGFome foram: Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) – 20,4%, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) – 19,6%, Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina (Unrwa) – 18,6% e Programa Mundial de Alimentos (PMA) - 12,8%; e 2) doações de itens de primeira necessidade: representa a maior parte da totalidade de recursos utilizados pela CG Fome, totalizando R\$ 288,1 milhões no período 2011-2013. Trata-se da doação de arroz (67%), feijão (21,1%), milho (9,3%), sementes, dentre outros, direcionadas mediante a solicitação oficial por um país. Segundo a Lei no 12.429/2011, a União é autorizada a doar de gêneros alimentícios por intermédio do PMA (IPEA, 2016).

Nas doações de itens de primeira necessidade, o PMA tem sido o principal parceiro. Para possibilitar a doação de alimentos em prol da cooperação humanitária internacional, foram elaboradas leis que tornaram a ação viável. As doações brasileiras fornecidas por meio do PMA entre 2011 e 2013 beneficiaram 45 países do mundo. Entre os maiores destinos da assistência alimentar de arroz, destacaram-se Cuba –

especificamente em decorrência da destruição causada pelo Furacão Sandy –, Etiópia, Haiti, Níger, Honduras e Quênia. Em relação à doação de milho, os principais destinos foram Somália, Coreia do Norte e Honduras. Quanto as doações de feijão, os principais destinos foram Somália, Haiti e Coreia do Norte. Além destes três países, as doações de feijão também foram direcionadas para El Salvador, Equador, Etiópia, Guatemala, Guiné-Bissau, Madagascar, Moçambique, Nicarágua, República do Congo, Sri Lanka. No total, os cinco primeiros países de destino das doações brasileiras entre 2011 e 2013, mediante a articulação da CG Fome e com o apoio do PMA, foram Somália (17,4%), Haiti (12,6%), Cuba (7,8%), Etiópia (7,5%) e Coreia do Norte (5,3%) (IPEA, 2016).

- c) A Cooperação Educacional: diz respeito a concessão de bolsas de estudo e a oferta de vagas a estudantes estrangeiros em instituições de ensino brasileiras, públicas ou confessionais em convenio com o governo. No que tange a concessão de bolsas de estudos para estrangeiros, alguns programas se destacam mais, como o Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação - PEC-PG, voltado para a concessão de bolsas de mestrado e doutorado para estrangeiros. No PEC-PG o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível superior – Capes se encarregam das bolsas (80% do total dos recursos são da Capes³⁵), enquanto o Itamaraty é o encarregado de fazer a divulgação dos programas junto às embaixadas no exterior e, em alguns casos, custear as passagens dos bolsistas. Para alunos de graduação, o MEC³⁶ oferece o Programa de Estudantes-Convênio e Graduação (PEC-G) e o Projeto Milton Santos (Promisaes), os quais possuem como objetivo principal oferecer formação superior gratuita a estudantes da América Latina e da África. Muitos participantes destes cursos acabam pleiteando, posteriormente, vagas em cursos de pós-graduação oferecidos no Brasil por meio do programa PEC-PG. Distribuídos entre 81 IES de todas as regiões do Brasil, 74% do total estudantes PEC-G ingressantes no triênio 2011-2013 eram provenientes do continente africano. Dentre os cursos preferidos no PEC-PG, destacam-se os de agronomia, medicina veterinária e zootecnia (IPEA, 2016).

Em 2010 foi criada, ainda, a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – Unilab, que, embora não conste diretamente nos relatórios da COBRADI, tem orientação baseada nos princípios de Cooperação Internacional para

³⁵ Com raras exceções, o CNPq foi responsável pela concessão de bolsas de mestrado vinculadas ao programa, enquanto a Capes foi responsável pela concessão de bolsas de doutorado vinculadas ao programa.

³⁶ Via Secretaria de Ensino Superior - Sesu

o Desenvolvimento. Orientada para receber alunos e professores oriundos de países membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CPLP, a UNILAB possui como missão institucional específica formar recursos humanos para contribuir com a integração entre o Brasil e os demais países membros da CPLP, especialmente os países africanos, bem como promover o desenvolvimento regional e o intercâmbio cultural, científico e educacional. A UNILAB mantém convênios com diversos institutos de educação superior nos países africanos, com os quais realizam intercâmbio de membros do corpo docente e do quadro técnico de nível superior; intercâmbio de estudantes; elaboração de atividades conjuntas de ensino e pesquisa; entre outros objetivos.³⁷

- d) A Cooperação Científica e Tecnológica brasileira diz respeito ao financiamento de pesquisa pelo governo brasileiro, como as práticas relacionadas à pesquisa agropecuária e à pesquisa espacial. Até 2010 era contabilizada junto com a Cooperação Técnica – CT, na categoria CTC&T, motivo pelo qual suas rubricas na tabela anterior só constam a partir de 2010, o que não significa que tais programas não existiam anteriormente.
- e) O Apoio e Proteção a Refugiados também representa uma modalidade nova nos relatórios da Cobradi. Refere-se ao conjunto de ações e procedimentos realizados pelo governo brasileiro direcionadas a proteção e apoio às pessoas que vivem no país na condição de refugiados, a partir dos registros mantidos no Comitê Nacional para Refugiados. Nesta modalidade, destaca-se a participação da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (Casp); Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (Carj); do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH); da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados (Redemir); Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM); e comitês estaduais e municipais. Os gastos do governo federal com esta modalidade entre 2011 e 2013 dizem respeito a transferências de recursos orçamentários do Ministério da Justiça - MJ para órgãos da sociedade civil; dispêndios do MJ com o deslocamento e a atuação de servidores e colaboradores; e contribuições do governo brasileiro para as operações conduzidas pelo ACNUR no exterior (IPEA, 2016).
- f) Operações de manutenção da paz: dizem respeito a atuação do Brasil junto aos esforços multilaterais de encaminhamento e solução pacífica de conflitos armados, a exemplo da participação brasileira na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (Minustah).

³⁷ Disponível em <http://www.unilab.edu.br/como-surgiu/>

- g) Gastos com Organismos Internacionais: referem-se aos compromissos financeiros assumidos pelo Brasil junto a organismos, entidades e fundos internacionais para a implementação de acordos e compromissos, custeados com recursos do Orçamento Geral da União. Estes gastos são classificados entre Contribuições Regulares, Fundos de Desenvolvimento e Tribunais Internacionais.

Contribuições Regulares, ou contribuições obrigatórias, referem-se as colaborações previstas no tratado constitutivo do organismo, com a finalidade de custear as atividades e as despesas de manutenção dos organismos. Entre 2011 e 2013 o Brasil repassou, anualmente, cerca de 200 milhões para Contribuições Regulares, sendo que ONU, Opas e OMS representaram metade destes recursos (cerca de 49,7% do total das contribuições regulares). Os Fundos multilaterais de Desenvolvimento recebem contribuições financeiras dos países constituintes a fim de realizar doações e empréstimos (concessionais em sua grande maioria) e prover assistência técnica. O Brasil é doador, principalmente, das seguintes fundos de desenvolvimento: Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), do Grupo do Banco Mundial, ao Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD) e ao Fundo Fiduciário de Cooperação Sul-Sul, ambos integrantes do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento, ao Fundo de Operações Especiais (FOE), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e ao Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (Focem), que integra o Mercosul. Quanto aos Tribunais Internacionais, o governo brasileiro destinou, entre 2011 e 2013, R\$ 24,5 milhões para os seguintes tribunais internacionais com os quais mantém relações: *International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR)*; *International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (Icty)*; *International Residual Mechanism for Criminal Tribunals (IRMCT)*; e *International Criminal Court – ICC*.

Entre 2011 e 2013 os gastos com organismos multilaterais totalizaram R\$ 1,6 bilhão, na seguinte proporção: contribuições regulares: 41,8%, fundos de desenvolvimento: 56,7% e tribunais internacionais: 1,5%.(IPEA, 2016)

As restrições orçamentárias sob as quais se desenvolveu a Cooperação Brasileira levaram o país a buscar meios de ajuda externa menos onerosa . Segundo o IPEA (2010),

Três décadas atrás, quando o Brasil começou a sistematizar as atividades de cooperação internacional, a limitação de recursos orçamentários impunha restrições em termos das modalidades operacionais que poderiam ser adotadas. No entanto, o governo

brasileiro buscou identificar mecanismos que permitissem otimizar a mobilização de recursos humanos e materiais do país para o exterior. (IPEA, 2010, p. 33).

Assim, outra singularidade da Cobradi diz respeito a escala de seus projetos. A cooperação internacional do Brasil tem sido marcada, majoritariamente, pelo seu caráter pontual, em geral, cursos e treinamentos por especialistas brasileiros na área que o país parceiro apontasse especial carência. Tratam-se de projetos pontuais de apoio técnico, cujos impactos são mais limitados e difíceis de avaliar e monitorar. Nos últimos anos, o governo brasileiro vem substituindo a oferta dos projetos pontuais pelos chamados projetos estruturantes, definidos pelo IPEA como “[...] ações que possam desenvolver capacidades individuais e institucionais com resultados sustentáveis nos países beneficiados” (IPEA, 2010 p. 33). Os projetos estruturantes possuem orçamento e período de execução maior, possibilitando resultados de maior impacto social e econômico no público receptor. Exemplo de projetos de cooperação técnica estruturantes são os projetos na área de agricultura oferecidos pelo Brasil, via a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA e o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento- MAPA, para alguns países da África, como os já citados *Cotton 4* e *Pro-Savana*, ou o programa de Rizicultura em Senegal, em uma parceria EMBRAPA – ISRA (Instituto de Pesquisa Agropecuária do Senegal) (ABC, 2009).

Tem-se fortalecido, nos últimos anos, uma terceira modalidade de Cooperação, chamada Triangular. Organizações do Norte têm buscado parcerias com o Brasil para a realização de projetos de cooperação em outros países em desenvolvimento, parcerias que permitem ampliar a escala da cooperação e redução dos custos de execução. De acordo com o IPEA (2010), para o governo brasileiro decidir por uma cooperação triangular, esta deve “[...] apresentar, necessariamente, vantagens comparativas frente aos mecanismos de cooperação técnica bilateral. Nesse sentido, as parcerias triangulares geralmente envolvem projetos de maior envergadura se comparados aos dos programas bilaterais” (IPEA, 2010, p. 34). Dentre os principais parceiros do Brasil na cooperação trilateral encontram-se o Japão, Estados Unidos, Alemanha, França, Canadá, Argentina e Espanha, e, mais recentemente, Austrália e Bélgica indicaram interesse em atuar em parceria com o governo brasileiro no campo da cooperação técnica em benefício de países em desenvolvimento (IPEA, 2010).

O estabelecimento do projeto, em geral, dá-se a partir de uma demanda vinda do país parceiro, seja do próprio governo para o governo brasileiro, seja a partir de um departamento específico da administração pública do país estrangeiro (ministérios, autarquias, etc.) que procura a embaixada brasileira que, por sua vez, repassa a demanda para o Ministério das

Relações Exteriores em Brasília, responsável pelas negociações e formalização da cooperação. Cabe a ABC contatar, no Brasil, o órgão especializado na temática objeto da cooperação para a execução do projeto. O responsável brasileiro pela realização do projeto atuará em parceria com a entidade pública similar no país estrangeiro. A EMBRAPA, por exemplo, cooperará com as estruturas e os órgãos similares no país receptor da cooperação, e assim por diante.

Como foi assinalado, a inexistência de um marco legal que regule a cooperação internacional impossibilita a transferência internacional de recursos do Brasil para o país parceiro como Ajuda ao Desenvolvimento Internacional. Para executar projetos em outros países, o Brasil recorre ao PNUD, que executa os recursos financeiros brasileiros destinados à cooperação no exterior. Segundo Banco Mundial e IPEA (2011)

[...] a legislação brasileira vigente, via de regra, não permite a transferência direta de dinheiro público para outros governos, exceto por intermédio de organizações multilaterais, o que é realizado por intermédio do sistema da ONU — sendo o melhor exemplo, a atual parceria entre a ABC e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (BANCO MUNDIAL e IPEA, 2011, p. 39).

Tal restrição constitui importante entrave à ampliação da cooperação técnica brasileira e a participação de OSC ou da figura do especialista cooperante nos projetos de cooperação oferecidos pelo Brasil, uma vez que a contratação precisaria ocorrer via os órgãos multilaterais (KRAYCHETE, PESSINA e ALMEIDA, 2013; LEITE et al, 2014³⁸). Vale lembrar que, na cooperação Norte-Sul, desde final da década de 1950, OSC do Norte realizam projetos de cooperação internacional com OSC parceiras do Sul, com financiamento de seus governos e campanhas de arrecadação de doações junto ao civis. Conhecida como Cooperação Internacional Não Governamental para o Desenvolvimento, tal modalidade foi, historicamente, fundamental para diversos países em desenvolvimento, onde financiaram e apoiaram politicamente diversas agendas de lutas por justiça social e econômica, como a luta pela redemocratização no Brasil, na década de 80, a luta contra as reformas neoliberais da década de 90, pela reforma agrária, dentre outras (PESSINA,2017).

Outra importante lacuna do sistema brasileiro de cooperação para o desenvolvimento internacional é a inexistência de quadros de cooperantes, ou seja, especialistas dedicados exclusivamente aos programas da Cobradi. A cada projeto faz-se necessário alocar funcionários

³⁸ Segundo Leite et al (2014), a legislação brasileira não autoriza órgãos do Executivo a operar a contratação de serviços para projetos específicos sem a aprovação formal, caso a caso, do Congresso. As embaixadas, por sua vez, são autorizadas a tal procedimento, porém não podem executar recursos nem projetos de outros órgãos do Governo. Dessa forma, para muitos projetos de cooperação, o Brasil tem transferido recursos para agências das Nações Unidas (LEITE et al., 2014).

públicos que compõem o quadro de instituições nacionais para realizá-lo no exterior. Em muitos casos, os técnicos não são os mesmos em todas as fases do projeto, afetando os resultados do programa. Acresce-se a essa dificuldade o fato que, segundo a legislação brasileira, um funcionário da administração pública não pode permanecer mais que três meses no exterior, onde tem sua estadia custeada na forma de diárias. Este arranjo implica em alguns embates na cooperação brasileira, como o episódio do Programa de Prevenção e Controle da Malária, oferecido pelo Ministério da Saúde, o qual, após um investimento inicial da ABC, teve que ser suspenso porque o Ministério alegou indisponibilidade de recursos humanos para o projeto, dadas as prioridades internas (FONSECA, 2013; PRADO, 2013). Tais particularidades da Cobradi implicam, ainda, em entraves para a avaliação de resultado de seus programas, devido as dificuldades inerentes a avaliação de impactos de programas da capacitação e formação.

A Cobradi orienta-se pelos princípios estabelecidos na Constituição brasileira³⁹ e segue as diretrizes do Ministério das Relações Exteriores - MRE, que defende a não ingerência nos assuntos internos dos parceiros e a não imposição de condicionalidades. Assim, segundo a ABC (2009), o Brasil possui seis pontos que definem suas diretrizes para a Cooperação para ajuda ao Desenvolvimento: a Cobradi possui os seguintes princípios: 1. Diplomacia solidária; 2. Atuação em resposta a demandas de países em desenvolvimento; 3. Reconhecimento da experiência local e adaptação de experiências brasileiras; 4. Não imposição de condicionalidades; 5. Desvinculada de interesses comerciais ou fins lucrativos; 6. Não ingerência em assuntos internos dos países parceiros (ABC, 2009).

A Cooperação brasileira tem recebido também muitas críticas, que dizem respeito, principalmente, a: ausência de estratégia (nacional e por país ou grupo de países parceiros); atuação pouco articulada; opacidade das informações; promoção de distintos e antagônicos modelos de desenvolvimento agrário existentes no Brasil; promiscuidade entre cooperação, financiamento e investimento; Falta de participação social; dentre outros. (BEGHIN, 2014)

A necessidade de abrir novos mercados e de se firmarem como atores políticos internacionais, tem motivado, nas últimas décadas, os países emergentes do Sul ao alargamento das relações diplomáticas, dentre as quais, as políticas de CSS. Em relação ao Brasil, diversos estudos mostram como as visitas oficiais do presidente Lula e chefes de Estado ao continente africano, por exemplo, foram frequentemente acompanhadas de grupos empresariais do país,

³⁹ Segundo o artigo 4, IX, da Constituição Federal, em suas relações internacionais, o Brasil deve seguir o princípio de “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”.

promovendo a chamada diplomacia comercial. Na mesma visita que assina-se contrato de programas de cooperação, empresas brasileiras fecham negócios, o que repercutiu, nos últimos anos, em uma presença cada vez mais forte de empresas como a Odebrecht, a Petrobras, a Vale, a Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, dentre outras, naqueles países (KRAYCHETE et al, 2013; BEGHIN, 2014; GARCIA e KATO, 2016; ALMEIDA, 2016). Segundo Beghin (2014), investimentos de empresas transnacionais brasileiras tem deixado rastros lastimáveis em países da América latina e da África, a exemplo da atuação da “Odebrecht no Panamá (em obra que compromete um patrimônio da humanidade), em Angola e em Moçambique (em obra que desloca famílias, que são assentadas em condições aviltantes) e da atuação da Vale em Moçambique (cuja exploração de minério gera problemas ambientais e sociais) (BEGHIN, 2014, p. 49, 50).

Na relação Brasil-África, além dos impactos negativos dos investimentos privados brasileiros, a sociedade civil de ambos os lados vem denunciando casos de imbricação de projetos de CSS com interesses econômicos de empresas que, contraditoriamente, geram efeitos sociais, ambientais e políticos controversos. Nesse sentido, destacam-se as denúncias em relação ao Programa de Cooperação Tripartida para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique – ProSavana, coordenado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) em Moçambique, com recursos da Agencia Japonesa de Cooperação Internacional – JICA. O ProSavana tem por objetivo a criação de novo modelo de desenvolvimento agrícola no Corredor de Nacala, na savana moçambicana, inspirado no projeto de desenvolvimento do cerrado brasileiro – que também fora financiado pela cooperação japonesa. As instituições executoras brasileiras do ProSavana são a ABC, o EMBRAPA, a EMATER-DF (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural) e o SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural. O orçamento total previsto para os próximos 20 anos a partir do início do projeto era de US\$ 500.000.000,00 (ABC, 2009).

O ProSavana vem sendo acusado de representar a transferência de uma política agrícola baseada no latifúndio e na monocultura, que privilegia o agronegócio voltado para exportação em detrimento do fortalecimento dos pequenos agricultores, que estariam sendo expropriados de suas terras, aprofundando, ainda mais, a pobreza do país (ALMEIDA, 2016). Segundo Paulino (2017), o ProSavana mostrou-se fortemente motivado por interesses do setor privado, principalmente do agronegócio brasileiro e das empresas privadas brasileiras de energia e infraestrutura envolvidas indiretamente no projeto. Estudo de Garcia e Kato (2016) demonstra que o interesse em recuperar as regiões que fazem parte do Corredor de Nacala está diretamente

relacionado ao interesse pela atração de investimentos para a região das grandes cadeias agropecuárias e da mineração, revelando a sinergia entre os investimentos e iniciativas brasileiras de cooperação e a consolidação de cadeias globais de valor do setor agropecuário e de minerais ligadas ao mercado internacional. A Vale, por exemplo, afirma que tem se tornado cada vez mais uma empresa de logística, investindo em mina, ferrovia e porto. Segundo a empresa (Vale, 2011 *apud* Garcia e Kato, 2016), em sua atuação em Moçambique, a empresa reproduziu “[...] o modelo de sucesso adotado no Brasil, buscando realizar a verticalização de suas operações e integrar todas as etapas produtivas, ampliando margens pela redução dos custos” (GARCIA e KATO, 2016, p. 75)⁴⁰.

Desta forma, Almeida (2016) alerta para o caráter neocolonialista do ProSavana, ao articular interesses públicos e privados internacionais, gerando controversos impactos sociais e ambientais. Rodrigues (2014) sugere que o programa se justifica num discurso de desenvolvimento e segurança alimentar e nutricional, mas representam ações de “estrangeirização” de terra, expropriação de camponeses e situações de exploração acarretada pelo capital brasileiro e estrangeiro (RODRIGUES, 2014 *apud* ALMEIDA, 2016).

Diante da possibilidade de que a entrada massiva de capital agroindustrial promoverá a expulsão dos pequenos agricultores de suas terras e de um dano ambiental de grande impacto na região, muitos movimentos sociais e organizações não governamentais moçambicanas, brasileiras e japonesas se articularam para se manifestarem contra o Programa junto a seus governos. As denúncias vão desde usurpação de terras, a falta de transparência e cooptação de membros da sociedade civil em prol do programa, além das preocupações relacionadas a submissão da agricultura familiar ao agronegócio e grandes impactos ambientais.⁴¹ Devido à formação desta ampliada luta de resistência e de denúncia pela Sociedade Civil dos países envolvidos, dentre outros motivos, o ProSavana não está conseguindo cumprir o seu cronograma. Nesse sentido, Garcia e Kato (2016) destacam o papel que articulações internacionais de OSC vem desempenhando na luta contra tais contradições dentro da Cooperação Sul-Sul:

[...] não obstante as fragilidades e fragmentações que esse leque variado de atores implica, no momento atual de desenvolvimento das ferramentas e

⁴⁰ Para uma avaliação detalhada da participação da Vale nos investimentos em infraestrutura para o escoamento da futura produção do ProSavana, vide GARCIA, Ana; KATO, Karina. POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERESSES PRIVADOS: uma análise a partir do Corredor de Nacala em Moçambique. Cad. CRH, Salvador, v. 29, n. 76, p. 69-86, Abril 2016.

⁴¹ A este respeito vide <http://www.comboni.org/contenuti/108341-sociedade-civil-condena-a-usurpa-o-de-terras-em-mo-ambique>

tecnologias de comunicação, as articulações internacionais (como os “Atingidos pela Vale”, ou a rede trinacional da campanha “Não ao ProSavana”) acabam se tornando um importante empecilho para a violação dos direitos das comunidades camponesas e trabalhadoras (GARCIA; KATO, 2016, p. 83)

A Articulação Contra o ProSavana tem envolvido OSC dos 3 (três) países envolvidos no projeto: Brasil, Japão e Moçambique.⁴² Tem ocorrido ainda, no âmbito da articulação de OSC do Sul, uma série de manifestações críticas em relação a atuação das empresas multinacionais das economias emergentes no continente africano. Relacionado ao Brasil, destaca-se, por exemplo, a cooperação entre organizações brasileiras, moçambicanas, canadenses e de outros países, em torno da Articulação Internacional dos Atingidos pela Vale. O movimento dos Atingidos pela Vale tem atuado na denúncia dos conflitos sociais e danos ambientais causados pela atuação da empresa mineradora brasileira (KRAYCHETE, PESSINA e ALMEIDA, 2013).

A sessão seguinte mostrará que a reaproximação do Brasil com África, nos primeiros anos do século XXI, dá-se em um contexto no qual o interesse econômico pela África manifesta-se em todo o mundo, da mesma forma que também os países do continente Africano manifestam interesse em intensificar os laços econômicos e políticos com o resto do globo, principalmente por meio dos programas de integração regional estabelecidos nos últimos anos.

Desde sua independência, na segunda metade do século XX, a maioria dos países africanos foram, com poucas exceções, governada por elites coniventes com os interesses dos países desenvolvidos, como dos Estados Unidos, Europa Ocidental e do Japão. Na última década, essas elites se mostram também coniventes com as ambições das potências emergentes, destacadamente China e Brasil. Empresas de mineração, construção civil e serviços das potências emergentes tem intensificado cada vez mais sua atuação em território africano, envolvendo desde casos de beneficiamento de esquemas de corrupção junto a governos africanos, quanto geração de impactos ambientais e sociais negativos. O Brasil, apesar de ser um país em desenvolvimento, marcado por graves problemas sociais, possui uma indústria em crescimento, em busca de expandir seus investimentos. Cada vez mais, empresas brasileiras estão se internacionalizando na direção de economias africanas, para as quais oferecem seus diferenciais tecnológicos.

Sobre a Cooperação Brasileira no continente africano, os dados sobre os recursos efetivamente executados continuam muito imprecisos. Segundo a ABC (2009), o continente

⁴² Para uma análise aprofundada da articulação, vide: ARAGÃO, Fernanda. VOZES DE NACALA: UMA ANÁLISE SOBRE AS POTENCIALIDADES E LIMITES DA ARTICULAÇÃO CONTRA O PROSAVANA, dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFBA, 2017.

africano era o principal destino da cooperação técnica brasileira, que saltou de US\$ 433.054,23 em 2005 para US\$ 6.835.406,91 em 2009 (ABC, 2009). Os relatórios da COBRADI (IPEA 2010; 2013; 2016), entretanto, não apresentam o total gasto por região.

Enquanto há experiências, como o caso do ProSavana, que apontam para a confirmação do pressuposto do esvaziamento da solidariedade entre os países do Sul na atual CSS, alguns programas recentes da Cooperação brasileira apontam para uma direção contrária. Neste sentido, observa-se na Cobradi alguns casos onde o governo brasileiro tem incentivado e promovido nos países parceiros a reprodução de Políticas Públicas que geraram forte impacto social no Brasil, como é o caso da entrada da experiência do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA na agenda da cooperação brasileira. O capítulo 4 desta tese mostrará porque considera-se o PAA um programa diferenciado na promoção da inclusão social e disputa de modelos de desenvolvimento agrícola e segurança alimentar. Este programa de compras locais brasileiro entra para agenda da Cobradi como o PAA África - *Purchase from Africans for Africa*, um programa voltado para o incentivo a participação do Estado na promoção de sistemas locais de produção, abastecimento e consumo, fortalecendo os pequenos agricultores e promovendo o combate pobreza rural.

Assim, o Brasil tem sido acusado de exportar suas próprias contradições domésticas, fortalecendo as críticas à inconsistência da cooperação brasileira entre suas formas de atuação internacional e diretrizes, referindo-se à exportação de modelos que favorecem ora a agricultura familiar, ora o agronegócio (ZANELLA e MILHORANCE, 2017). Nesse sentido, a sociedade civil brasileira tem se colocado a respeito da necessidade da cooperação brasileira enfrentar dilemas relacionados à sua fragilidade institucional e às tensões entre a política brasileira e a promoção comercial e os objetivos da diplomacia solidária (CONSEA, 2013). Tem também insistido na importância do debate doméstico sobre a institucionalidade da cooperação internacional e da qualificação da política externa, destacando-se a proposta de criação de um Conselho de Política Externa como espaço para mediar disputas e conflitos sobre cooperação e desenvolvimento (MALUF e PRADO, 2015). A ausência de uma coordenação estratégica e coerente para uma atuação internacional torna a cooperação brasileira vulnerável e faz com que seja moldada por agendas e interesses de vários indivíduos e instituições. É o caso da agenda da cooperação brasileira na área agrícola, onde o país exporta suas contradições internas, quando promove por um lado o modelo de agricultura familiar e agroecológico, e por outro, o modelo patronal e do agronegócio (PAULINO, 2017; BEGHIN, 2014).

Antes de partir para as particularidades do PAA, a sessão seguinte aborda, brevemente, sobre as circunstâncias que subjazem a intensificação da cooperação do Brasil com África, no período recente, oferecendo subsídios para compreensão dos determinantes da criação do PAA África.

3.1 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO PERÍODO RECENTE

A intensificação do interesse do Brasil pelos países da África é fortemente identificada com o início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, quando ocorre uma transição nos padrões da política externa do Brasil. Embora haja interação entre o Brasil e a África desde os últimos 200 anos, “[...] foi somente na década passada que se construiu um engajamento mais robusto, por meio de parcerias mais fortes e projetos de longo prazo” (BANCO MUNDIAL e IPEA, 2011, p.1).

Segundo Cervo (2003), os eixos da política exterior de Fernando Henrique Cardoso (FHC) haviam sido marcados pela crença no poder das instituições multilaterais e orientação para o Primeiro Mundo, afastando-se da tradição universalista da ação externa brasileira até então. Nos mandatos de FHC “[...] o Brasil afastou-se da África e do Oriente Médio, desdenhou parcerias consolidadas anteriormente como a da China e não percebeu as oportunidades que se abriram na Rússia e nos países do leste europeu” (CERVO, 2003, p. 7). Segundo Saraiva (2007), FHC defendia uma inserção internacional do país a partir da autonomia pela participação: “Esta visão identificava um mundo marcado por valores universais, onde os Estados estariam sujeitos às normas oriundas dos regimes internacionais. Neste quadro, os Estados Unidos seriam um país com mais recursos de poder, mas que necessitariam da adesão de outras potências para a gestão desta ordem” (SARAIVA, 2007, p. 47).

Lula, por sua vez, tentou um novo modelo de inserção internacional do Brasil, como forma de atenuar os prejuízos da globalização e ganhar um maior protagonismo internacional. Passou a defender a reorganização do mundo em um espaço multipolar, movendo-se do sistema unilateral centrado nos Estados Unidos para o sistema composto de polos de equilíbrio. Lula

mudou o foco do multilateralismo para o bilateralismo e regionalismo, o que resultou na firmação de diversas parcerias estratégicas do Brasil, como as firmadas com China e o Japão, África do Sul, Angola e Nigéria, Rússia e com outros países, em função da utilidade para os interesses do Brasil (CERVO, 2003). Lançou uma diplomacia extraordinariamente ativa, contabilizando, em seus 18 primeiros meses de mandato, 100 viagens ao exterior e visitas de alto nível a Brasília (ALMEIDA, 2004)⁴³. Segundo Alden e Vieira (2005),

[...] a eleição de Luiz Inácio “Lula da Silva” para a Presidência em 2003 anuncia uma mudança no tom e na substância da política externa brasileira. Um esforço concertado foi feito para cortejar Estados do Sul [...]. Associada a tal esforço, houve uma ampliação da retórica a favor dos pobres [...] (ALDEN e VIEIRA, 2005, p. 1.083)

Segundo Vigevani e Cepaluni (2007), a política externa de Lula da Silva procurou inserir o Brasil no cenário mundial priorizando formas autônomas, diversificação dos parceiros e das opções estratégicas do país, estratégia que os autores denominam de “autonomia pela diversificação”, enfatizando a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes e aumentando o protagonismo internacional do país. Segundo estes autores, a “autonomia pela diversificação” de Lula foi marcado pelas alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), com o objetivo de reduzir as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentar a capacidade negociadora nacional. Segundo Banco Mundial e Ipea (2011), o ministro das Relações Exteriores do governo Lula, Celso Amorim, desempenhou papel fundamental na construção de tal estratégia:

Celso Amorim, o Ministro das Relações Exteriores de Lula (2003–10), foi um dos arquitetos do novo papel do país como ator mundial. Sob o comando de Amorim, a política externa brasileira buscou centros alternativos de poder, novas plataformas para atuação em áreas de relevância global e novos fóruns onde os países em desenvolvimento pudessem se mobilizar e exercer maior influência.(...) Em grande medida, essa visão refletiu--se em diversos arranjos nos quais o Brasil passou a participar a partir de 2003, como o BRICS, o Fórum de Diálogo IBAS, a Iniciativa América do Sul-África (ASA) e outros fóruns multilaterais criados ou fortalecidos para reunir países em desenvolvimento. (BANCO MUNDIAL E IPEA, 2011, p. 37).

⁴³ Vide no Anexo 1 as Viagens ao Exterior e Visitas de Alto Nível do presidente Lula no primeiro ano e meio de seu mandato.

É assim que o Brasil, a partir de 2006, une-se a Rússia, Índia e China constituindo uma nova entidade política (BRICS), cujos Chefes de Estado e de Governo passaram a se encontrar anualmente desde 2009, juntando-se ao grupo a África do Sul, em 2010; cria o Fórum de Diálogo Índia– Brasil–África do Sul (IBAS), no Brasil, em meados de 2003; o Fórum de Cooperação América do Sul–África, em 2006; cria a conexão Mercosul e União Aduaneira da África Austral (SACU) e seu acordo preferencial de comércio assinado em dezembro de 2004; cria a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos – CELAC, em 2010, e que se converte em um das prioridades da política externa brasileira durante o governo Lula, dentre outros.

Tais arranjos alternativos alinharam-se estrategicamente com a visão de mundo elaborada por Lula e seu Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, que buscavam encontrar novas esferas de articulação política para uma potência intermediária como o Brasil, segundo a qual os centros decisórios tradicionais não representavam o mundo em desenvolvimento, fazendo-se necessário novos arranjos para que os atores emergentes exercessem uma maior influência no tratamento de temas de interesse global (BANCO MUNDIAL e IPEA, 2012).

Tal estratégia tem alcançado êxitos. Segundo relatório da UNCTAD de 2010, intitulado *Economic Development in Africa*, as ligações Sul-Sul aumentam o poder de barganha da região em negociações internacionais, como as relacionadas com o comércio internacional e a mudança do clima (UNCTAD, 2010). O Brasil tem buscado apoio dos parceiros do Sul em prol de interesses comuns, destacadamente, nas negociações junto à Organização Mundial do Comércio (OMC), como também em prol de seu interesse de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Nesse sentido, representantes dos países do Fórum IBAS, por exemplo, em comunicado às Nações Unidas, em 2010, - por ocasião da eleição, pela primeira vez, simultaneamente, dos quatro participantes do IBAS para mandato de dois anos como membros não-permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (2011-2012)⁴⁴ – reiteraram que:

(...)o IBAS reafirmou o seu compromisso com o multilateralismo e com a busca de maior participação dos países em desenvolvimento na tomada de decisões em instâncias de organizações e instituições multilaterais. A esse respeito, o IBAS reiterou a necessidade urgente de reforma das Nações Unidas, especialmente do Conselho de Segurança, de modo a tornar a organização mais representativa e condizente com

⁴⁴ A composição do Conselho de Segurança em 2011 foi inédita. Pela primeira vez os membros do Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) estiveram juntos no órgão. O Conselho também contou com todos os membros do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), três países do G-4 (Brasil, Alemanha e Índia) e nove membros do G-20 financeiro (Brasil, África do Sul, Alemanha e Índia, além dos cinco membros permanentes).

as necessidades e prioridades dos países em desenvolvimento (MRE, 2010, p. 318).

A mobilização por tais reformas está associada ao ganho de escala das economias de alguns países em desenvolvimento, frequentemente chamadas de Potências Emergentes. No ano 2000, os países BRIC tinha uma participação de 23,3% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial, com um crescimento real do PIB superior ao do Grupo dos Sete (G-7). Entre 2003 e 2010, o comércio entre os países do BRIC passou de US\$ 38 bilhões para US\$ 220 bilhões e a expectativa era de que, até 2032, as economias do BRICS viessem a representar mais do que a metade da economia mundial. Entretanto, tais países ainda são marcados por uma série de desafios internos, como os bolsões de pobreza e, característica comum de tais países, a forte desigualdade social, que implica em um PIB per capita que se mantém baixo (BANCO MUNDIAL e IPEA, 2011). Dentre os países do BRICS, o Brasil se destacava como o país que melhor vinha conseguindo aliar crescimento econômico à redução das desigualdades sociais. O país registrou um crescimento médio do PIB per capita de 3,6% no período de 2003 e 2009, contra 0,5% nos anos antecedentes (1998–2003), e aparecia em primeiro, entre 146 países, em termos de expectativa de seus habitantes quanto à qualidade de vida em 2014⁴⁵ (FGV, 2010; OCDE, 2011e).

Neste contexto, as relações com o continente africano também se intensificaram. O comércio dos países do BRIC original (sem África do Sul) com a África aumentou de US\$ 16 bilhões para US\$ 157 bilhões de 2000 e 2009. As economias emergentes do grupo do BRICS vêm aumentando o investimento direto principalmente na região da África Subsaariana, especialmente em setores essenciais como mineração e infraestrutura (BANCO MUNDIAL e IPEA, 2012).

As articulações políticas do Sul criaram ainda mecanismos de cooperação especial com a África, como por exemplo, o Fundo para o Alívio da Pobreza e da Fome do IBAS, criado em 2004, que possui um papel importante no relacionamento do grupo com a África. Anualmente, cada Estado membro do IBAS contribui com o valor de US\$ 1 milhão para o Fundo. A própria inclusão da África do Sul ao BRIC em 2010, diante de outros países emergentes com economia mais robusta, representou, segundo Banco Mundial e Ipea (2011), o interesse de reforçar laços

⁴⁵ Segundo pesquisa do Gallup World Poll, acessada pela FGV (2010), “(...) numa escala de 0 a 10 o brasileiro dá uma nota média de 8,70 à sua expectativa de satisfação com a vida em 2014 superando todos os demais 146 países da amostra cuja mediana é 5,6 (...)” (FGV, 2010, p. 10)

com o continente africano, ampliando o impacto político do grupo que passa a representar o mundo em desenvolvimento em três continentes (BANCO MUNDIAL e IPEA, 2011).

3.1.1 A intensificação das relações do Brasil com o continente africano

Como visto, o novo universalismo defendido por Lula encontra-se atrelado aos interesses políticos e econômicos brasileiros. Entre os objetivos políticos, a reivindicação de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU para o Brasil tem sido a principal aspiração. A defesa de interesses comuns, como as negociações na OMC contra os subsídios agrícolas do Norte, também fundamenta a intensificação das alianças políticas entre Brasil e outros países em desenvolvimento. Em seus discursos, como no encontro Brasil Ator Global, em Paris, em 2005, referindo-se as políticas dos países do Norte de subsídios à exportação e à produção agrícola, Lula defendeu a articulação dos países em desenvolvimento em prol de seus interesses comuns:

Segundo o Banco Mundial, uma efetiva liberalização do comércio agrícola poderia gerar cerca de US\$ 200 bilhões de dólares de renda global adicional, o suficiente para retirar mais de 500 milhões de pessoas da situação de pobreza. Posso citar muitos outros exemplos, todos apontando para a mesma direção: esses problemas não se resolvem sozinhos, nem pela iniciativa de alguns países. Exigem a participação ativa dos países em desenvolvimento. É o que o Brasil tem feito nos últimos dois anos e meio. Temos realizado intenso trabalho diplomático de aprofundamento de vínculos tradicionais em nosso Continente e de maior aproximação com regiões do mundo em desenvolvimento, como a África e o Oriente Médio. O Brasil quer que sua voz seja cada vez mais ouvida no plano internacional. Mas queremos também ouvir a voz de outros países, para identificar interesses comuns e intensificar o diálogo e a cooperação. (BRASIL, 2008, p. 45)

Já em seus discursos de posse, em 1º de janeiro de 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o novo Ministro de Estado das Relações Exteriores Embaixador Celso Amorim e o novo Secretário-Geral das Relações Exteriores Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

declararam suas intenções de diversificação das relações exteriores e, particularmente, reaproximação com a África⁴⁶:

Aprofundaremos as relações com grandes nações em desenvolvimento: a China, a Índia, a Rússia, a África do Sul, entre outras. Reafirmamos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades(...) (Discurso de Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, Congresso Nacional, Brasília, 1º de janeiro de 2003) (BRASIL, 2008, p. 15)

(...)

Desenvolveremos, inclusive por meio de parcerias com outros países e organizações, maior cooperação com os países africanos. Angola e Moçambique, que passaram por prolongados conflitos internos, receberão atenção especial. Valorizaremos a cooperação no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (a CPLP) [...]. Nossa política externa não pode estar confinada a uma única região, nem pode ficar restrita a uma única dimensão. (Discurso do Embaixador Celso Amorim, Ministro de Estado das Relações Exteriores, Brasília, 1º de janeiro de 2003) (MRE, 2011b, p. 57)

Segundo Cervo (2003) dentre os objetivos que explicam o interesse crescente pelo continente africano, destacam-se os esforços governamentais de internacionalização da economia brasileira (CERVO, 2003)⁴⁷. A África, que, até a década de 1990, se mostrou pouco atrativa para os investimentos estrangeiros devido a sua instabilidade política e econômica, vive a partir de 2000 processos de ampliação da democratização dos sistemas políticos e abertura econômica. Segundo Leite (2011), o novo momento positivo vivido pela África é marcado pela estabilização política de países lusófonos, como Angola e Moçambique, após décadas de guerra civil; pelo fim do *apartheid* na África do Sul e o engajamento desse país no renascimento africano; pelo crescimento econômico de dezenas de países, como Namíbia, Botsuana, Nigéria e Argélia, sustentado pela elevação dos preços do petróleo e de minerais, as maiores fontes de renda de boa parte Estados, e pela intensificação da integração do continente (LEITE, 2011).

Os países do continente africano vêm demonstrando interesse em promover relações com o resto do mundo e integrar-se à economia global. Com o fim dos regimes autoritários e democratização dos governos a partir dos anos 1990, sucedido por um “cenário político dominado por estados neopatrimoniais, as atuais tendências políticas na África apontam para a

⁴⁶ Ainda no seu “Programa de governo 2002 - Um Brasil para Todos” (23 de julho de 2002), Lula já tinha proposto uma aproximação com países de importância regional como a África do Sul, a Índia, a China e a Rússia, além de retornar à política africana explorando os laços étnicos e culturais e construindo novas relações econômicas e comerciais.

⁴⁷ De acordo com Cervo (2003), durante o governo Cardoso o comércio exterior adquiriu a função de variável dependente da estabilidade de preços, enquanto o governo Lula assumiu o caráter de instrumento estratégico de desenvolvimento.

consolidação de estados mais abertos e democráticos”, ambientes institucionais mais fortes e níveis crescentes de investimento público (BANCO MUNDIAL e IPEA, 2011, p. 22).

O continente tem empreendido, ainda, reações endógenas a sua marginalização em relação ao mundo globalizado, como a formação da União Africana (UA), criada em 2002, em substituição à antiga Organização da Unidade Africana (OUA), que tem atuado principalmente em promover mediação e prevenção de conflitos; e a sua vertente econômica, a Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD). Lançada em 2001, na Nigéria, a Nova Parceria representa uma espécie de declaração das nações africanas de um novo ânimo das lideranças africanas em acelera o desenvolvimento do continente. Em 2002, o NEPAD foi incorporado como programa da União Africana, resultando na criação da Agência Nepad, que estabelece os programas de investimentos para a África e é a instância mais influente para a cooperação dos países africanos. (PAULINO, 2017; SARAIVA, 2002)

Segundo o NEPAD, os determinantes do subdesenvolvimento africano encontrar-se-iam não apenas nos fatores exógenos - colonialismo, Guerra Fria, Sistema econômico internacional... -, como causalidades endógenas, como a falta de pessoal qualificado e a fraca classe capitalista, o que teria resultado no enfraquecimento do processo de acumulação (SARAIVA, 2002). Entre os objetivos da Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano, destacavam-se os objetivos de crescimento econômico de 7% anual durante os próximos 15 anos; redução pela metade da taxa de pobreza absoluta até 2015 assim como a matrícula de todas as crianças nas escolas no mesmo período. A redução do *gap* de infraestrutura, o investimento no desenvolvimento de recursos humanos, a ação no campo da saúde e na superação do fosso educacional, a mobilização da agricultura e contra os entraves as exportações africanas; a promoção das plataformas científico-tecnológicas por meio das conexões transfronteiriças, dentre outros. Para atingir tal objetivos, seria necessário um volume de recursos de aproximadamente US\$ 64 bilhões (cerca de 12% do PIB da África), cuja disponibilidade se faria especialmente por intermédio dos investimentos externos privados nas economias africanas, pelo cancelamento de dívidas, pela assistência financeira direta do Ocidente (especialmente por operações via Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional), bem como pelo aumento das exportações (SARAIVA, 2002)⁴⁸.

⁴⁸ A principal crítica à NEPAD vem daqueles que possuem um diagnóstico crítico das causas do atraso africano e veem na Nova Parceria saídas econômicas para o atraso por meio de medidas liberalizantes e privatistas que agravam o atraso (DOPCKE, 2002).

Trata-se de um contexto no qual o continente que representa quase um quarto da superfície do planeta, com 10% da população do mundo, proprietária de 66% do diamante do mundo, 58% do ouro, 45% do cobalto, 17% do manganês, 15% da bauxita, 15% do zinco e 10% a 15% do petróleo, mas participa apenas de 2% do comércio mundial (SARAIVA, 2008), apresenta-se não apenas mais estável politicamente, como declara-se interessado na abertura a investimentos estrangeiros.

Neste contexto, Saraiva (2008) chama a atenção para - apesar dos notáveis avanços na autonomia decisória dos países africanos - a formação de um novo mapeamento de interesses sobre o continente africano, diferente daquele desenhado pelos antigos colonizadores, “[...] mas não menos inquietante ante a força incontestável de seus desenhistas” (SARAIVA, 2008, p. 93).

Desfilam em Abuja, Adis Abeba, Lagos, Luanda, Cartum, Pretória, Cairo ou Maputo autoridades chinesas, norte-americanas, brasileiras, agentes de empresas multinacionais e organizações não-governamentais. Atores internacionais de toda ordem, cada vez menos as organizações não governamentais humanitárias dos países ricos e cada vez mais atores econômicos e estratégicos globais, querem dividir, com os africanos, balanços e projeções que já se preparam, no seio dos institutos africanos e mundiais, acerca da última fronteira territorial da internacionalização econômica do capitalismo (SARAIVA, 2008, p. 93-94)

É neste cenário que em dezembro de 2002, antes mesmo da posse do novo presidente eleito, Luiz Inácio da Silva, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil realizou o Colóquio sobre as Relações Brasil-África, que contou com a participação do Grupo de Embaixadores africanos sediados em Brasília e que tinha dentre os objetivos principais preparar o Fórum Brasil-África: Política, Cooperação e Comércio, que seria realizado em maio de 2003 e permitir a identificação de entidades e personalidades no Brasil mais diretamente interessadas em assuntos africanos. Apenas quatro meses depois de ter assumido, o chanceler Amorim já havia viajado a sete países africanos: Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe, África do Sul, Zimbábue, Namíbia e Gana. Em 2003, foi realizado em Fortaleza o Fórum Brasil-África, organizado pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil juntamente com um Grupo de Embaixadores Africanos, que contou com a participação de diplomatas, altos funcionários, acadêmicos e empresários. Foram tratados temas como políticas e questões sociais, economia e comércio, e educação e cultura, determinantes para a direção da cooperação a ser estabelecida do Brasil com os Estados africanos (LECHINI, 2008).

Ainda no seu primeiro ano de gestão, em novembro de 2003, Lula fez sua primeira visita oficial à África, quando esteve em São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, África do Sul

e Namíbia. Um ano depois, em julho de 2004, Lula participou em São Tomé e Príncipe da V Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da CPLP. Até 2008 Lula já havia feito 8 viagens oficiais à África em 6 anos de governo, e recebido mais de dez chefes de Estado, além de dezenas de representantes especiais e ministros africanos, o que rendeu a assinatura de mais de 160 convênios entre o Brasil e os Estados africanos, o equivalente ao mesmo número de convênios acordados em 40 anos. Como resultados, o volume do comércio entre o Brasil e a África saltou de US\$ 4,2 bilhões, no ano 2000, para US\$ 25,9 bilhões em meados do segundo mandato de Lula, em 2008 (MILHORANCE, 2013). Em 2010, o Brasil já possuía um total de 37 embaixadas na África, comparado a 17, em 2002. Também aumentou substancialmente o número de embaixadas africanas no Brasil: entre 2003 e 2010, foram abertas, em Brasília, 17 novas embaixadas somando-se às 16 já existentes (BANCO MUNDIAL e IPEA, 2012).⁴⁹

O discurso do governo Lula em relação à reaproximação com o continente africano foi fortemente marcado pela narrativa da proximidade cultural entre o Brasil e o continente africano e da necessidade de quitar a dívida histórica brasileira com a África. Em sua visita ao Benin, o Presidente Lula declarou que “[...] o Brasil deve muito ao povo africano. Homens e mulheres livres, neste continente, eram escravizados e vendidos para as Américas. E lá, com seu sofrimento e o seu trabalho, ajudaram a construir o meu país” (MRE, 2006, p. 55 apud LEITE, 2011, p. 181). Em Angola, afirmou que “O Brasil [...] precisa fazer gestos de solidariedade e de generosidade e, ao mesmo tempo, dar sinais para o resto do mundo de que [...] tem dívidas históricas com o continente africano, com Angola. O Brasil quer, com gestos e com políticas afirmativas, concretas, resgatar a nossa relação que, durante tanto tempo, ficou um pouco esquecida”. Em Moçambique, por sua vez, afirmou que “[...] a forma mais correta de retribuirmos o sacrifício dos africanos é estabelecer a mais perfeita política de harmonia com a África” (MRE, 2003, p.191-192 apud LEITE, 2011, pág. 181).

Nesse contexto que o governo brasileiro intensificou seus programas de cooperação com o continente africano, principalmente por meio da transferência de conhecimentos técnicos e soluções já experimentadas em sua realidade e que podem ser aplicados em países com problemas semelhantes. Os relatórios da Cobradi apontam que esta cooperação tem sido mais intensa com os países africanos membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa –

⁴⁹ Para visualização de tabela com todas as Reuniões e Visitas Oficiais Brasil – África, vide Banco Mundial e IPEA, 2011, p. 121.

CPLP e com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa - PALOP. Segundo Leite (2011),

Particularmente nos PALOP, o domínio compartilhado da língua portuguesa facilitava o processo de transmissão do conhecimento.[...] Para os PALOP, a cooperação técnica prestada pelo Brasil auxiliou na consolidação de suas instituições nos domínios da educação, agricultura, saúde, entre outros. Graças à cooperação brasileira, Cabo Verde criou sua primeira Universidade Pública, a Uni-CV, em novembro de 2006; Angola dispôs do Centro de Formação Profissional de Cazenga, que prepara cerca de mil trabalhadores a cada ano. Com Moçambique, o Brasil firmou Protocolo de Intenções sobre Cooperação Científica e Tecnológica na área de Saúde, que prevê a construção de laboratório para a produção de medicamentos antirretrovirais genéricos em Maputo, auxiliando no combate à pandemia HIV/AIDS, cujo epicentro é a África austral. [...] Pelo Programa de Estudante-Convênio (PEC-G e PEC-PG), de 2001 a 2006, mais de 2.800 estudantes de países africanos lusófonos foram selecionados, sendo que Guiné-Bissau e Cabo Verde foram os maiores beneficiários, com cerca de 2.000 graduados em universidades brasileiras. Em 2006, o Brasil instalou Escritório Regional da Embrapa na África, com sede em Gana, a fim de reforçar a cooperação na área de agricultura (LEITE, 2011, p.184).

É nesse contexto que os programas de Cooperação Internacional ofertados pelo Brasil aos países africanos tem sido marcados por relações que ora expressam a ambição geopolítica e o interesse econômico do Brasil, ora representam uma agenda mais marcada pela solidariedade entre países do Sul. Dentre estes últimos, destaca-se a criação do *Purchase from Africans for Africa* - PAA África, um programa de cooperação internacional inspirado na experiência brasileira do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA, criado logo após a eleição do presidente Lula, em 2003, no âmbito do programa Fome Zero. O capítulo a seguir se propõe a caracterizar o PAA brasileiro, seus principais impactos, atores e beneficiários, com o objetivo principal de esclarecer o porquê desta pesquisa utilizar a premissa de que o PAA África representa um programa de cooperação de bases mais solidárias.

4. O PROGRAMA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR (PAA) NO BRASIL

Antes de apresentar o PAA, faz-se necessário uma breve contextualização sobre as políticas para desenvolvimento rural no Brasil. Mais do que promover a segurança alimentar a partir da distribuição dos alimentos adquiridos, o principal resultado do PAA diz respeito a seus efeitos de inclusão produtiva dos pequenos agricultores familiares em situação de pobreza ou extrema pobreza no rural brasileiro, melhorando as condições sócio econômicas do “Brasil profundo”.

4.1 AS POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

O Brasil é, historicamente, marcado por interesses conflitantes de suas classes sociais, os quais expressam concepções distintas de desenvolvimento e disputam entre si os direcionamentos das políticas públicas. No que se refere ao desenvolvimento rural, dois projetos estiveram em disputa nos últimos 30 anos: por um lado, o hegemônico, que se traduz pela modernização conservadora da agricultura, centrada na grande empresa agropecuária, fundamentada na propriedade concentrada da terra e de recursos produtivos e para a qual foram canalizados prioritariamente as políticas do Estado brasileiro para o desenvolvimento rural. Tal projeto comporta um enfoque considerado setorial, excludente e empobrecedor, resultando nos traços marcantes do mundo rural contemporâneo brasileiro, como a pobreza das populações do campo, o seu crescente esvaziamento através do êxodo rural e a concepção do mundo rural como espaços e populações periféricas e residuais (DELGADO e PEREIRA, 2017). Assim, historicamente, os pequenos agricultores não apenas estiveram às margens das ações do Estado brasileiro, como também foram enfraquecidos pelas opções de desenvolvimento rural escolhidas pelo país (GRISA e SCHNEIDER, 2014). O outro projeto em disputa é representado por um modelo de desenvolvimento que se fortaleceu no Brasil, a partir do início do século

XXI, cuja característica predominante é o reconhecimento de outras formas de agricultura e de vida no campo, o qual tem como foco, o desenvolvimento da agricultura familiar em sua grande diversidade (DELGADO e PEREIRA, 2017).

Com a crise da estratégia da industrialização por substituição de importações, no início da década de 60, acentuam-se, entre intelectuais e partidos políticos de esquerda, as críticas ao padrão dependente e excludente da industrialização. Tais críticas passam a ser expressadas politicamente através da mobilização crescente dos movimentos sindical e camponês. Agendas como reforma agrária e crescimento dos salários se tornaram bandeiras políticas e econômicas de lutas que “[...] visavam à derrota das elites agrárias e a superação do pacto de poder que sustentou historicamente a industrialização, buscando fazê-la mais democrática, menos excludente e dependente” (DELGADO, 2010, p.34).

A crise política e econômica foi enfrentada com a promoção do golpe militar de 1964, o qual recompôs o pacto político dominante que sustentava a industrialização⁵⁰ e que manteve a forte participação das elites agrárias na política nacional (DELGADO, 2010). O referencial de política pública agrícola e agrária adotado foi o da modernização tecnológica da agricultura, o qual argumentava que a agricultura precisava modernizar-se para cumprir suas funções no desenvolvimento econômico do país. Tal objetivo foi perseguido por meio de um conjunto de políticas públicas como crédito rural, garantia de preços mínimos, seguro agrícola, pesquisa agropecuária, incentivos fiscais às exportações, subsídios à aquisição de insumos, expansão da fronteira agrícola, desenvolvimento de infraestruturas, dentre outros (GRISA e SCHNEIDER, 2014). Este foi o referencial predominante que orientou as ações do Estado no setor agrícola e pecuário no Brasil por cerca de 20 anos, configurando o que ficou conhecido como “modernização conservadora”. Voltada para transformar o latifúndio em grandes empresas capitalistas direcionadas para exportação de alimentos, tal perspectiva recebeu este nome uma vez que alterava a base técnica, enquanto a estrutura agrária permanecia desigual ou era agravada.

Dentre os instrumentos desenvolvidos pelo Estado brasileiro para promover tal modernização, vale destacar as políticas de crédito rural farto e barato, por meio da criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) no ano de 1965. Tratava-se de uma política concentradora de renda e seletiva – uma vez que privilegiou principalmente os grandes

⁵⁰ Por meio, principalmente, da repressão política sobre os movimentos sindical e camponês e sobre os intelectuais e os partidos de esquerda.

produtores -, além de mal distribuída territorialmente – concentrou-se nas regiões Sul e Sudeste. Destaca-se ainda, em 1973, a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA, e em 1974, da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMBRATER, as quais, segundo Muller (2007), seguiram os mesmos padrões de concentração e privilégios a grandes produtores das regiões mais avançadas e voltadas para exportação de alimentos (MULLER, 2007).

Trata-se de um conjunto de políticas que priorizavam os membros da burguesia rural que possuíam alianças com a burocracia estatal, beneficiava os grandes agricultores localizados na região Sul e Sudeste, produtores de bens agrícolas direcionados a exportação ou de interesses de grupos agroindustriais, como café, soja, trigo, cana-de-açúcar, laranja, algodão (MULLER, 2007; GRISA e SCHNEIDER, 2014).

A opção por tal modelo de “modernização conservadora” para a agricultura brasileira gerou uma série de resultados perversos para o campo do ponto de vista social e ambiental que persistem até hoje, como: acentuação da concentração da propriedade de terra; baixo grau de utilização da terra; crescimento de culturas modernas e estrangulamento da produção de alimentos básicos; diminuição da disponibilidade de alimentos; aumento de preços dos alimentos; aumento da precariedade e sazonalidade do emprego no campo (Boias frias); conflitos no campo com populações tradicionais; dentre outros (MULLER, 2007).

O caráter excludente da modernização conservadora da agricultura teve o efeito de aumentar as lutas por terra por parte de movimentos sociais rurais, como os apoiados por setores da Igreja Católica, que criou a Comissão Pastoral da Terra (CPT) em 1975. Tais movimentos foram reprimidos pela ditadura, mas manteve-se “[...] espalhada por todo o país e enraizada nas experiências cotidianas dos trabalhadores”⁵¹ (DELGADO, 2010, p.37).

De 1979 a 1986, o Brasil vive uma redução dos recursos voltados para empréstimos agrícolas, que gerou ainda mais concentração dos recursos com a eliminação da participação dos agricultores “menores” (MULLER, 2007). Tratava-se dos anos da crise da dívida externa, desencadeada pela elevação das taxas de juros internacionais pela política econômica norte-americana⁵² e pelo colapso do mercado internacional de crédito. Neste período, a agricultura

⁵¹ Ao final da década de 70 surge o Movimento Atingidos pelas Barragens (MAB), que viria a ser institucionalizado em 1991. Em 1983 é criada a Central Única dos Trabalhadores (CUT), que inaugura seu Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNRT) em 1988. Em 1984 surge o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e em 1985 é criado o Conselho Nacional dos Seringueiros. Tratam-se de movimentos que atuarão fortemente na disputa por modelos de desenvolvimento rural no Brasil (DELGADO, 2010).

⁵² Entre 1978 e 1982, os juros pagos pelo Brasil aumentaram 282% (DELGADO, 2010).

foi transformada em importante instrumento para o equilíbrio da conta de transações correntes da balança de pagamentos, através de um grande estímulo governamental às exportações (DELGADO, 2010).

Durante os vinte anos de ditadura militar, a sociedade civil vinculada a agricultura familiar não encontrou espaço para discutir com o Estado políticas para esta categoria. O contexto político e institucional excluía a participação destes atores, limitando uma atuação pontual da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - Contag como representante dos pequenos agricultores na época. Principalmente a partir do final da década de 1970, a defesa da reforma agrária, a demanda por políticas diferenciadas e por legislação trabalhista e críticas ao regime ditatorial tornaram-se constantes nas reivindicações dos representantes da agricultura familiar (GRISA E SCHNEIDER, 2014). Entretanto, a construção das políticas públicas para o campo era oriunda de gestores, acadêmicos e representantes de grupos de interesses alinhados com a modernização da agricultura, que canalizavam os recursos estatais para seus interesses. Segundo Muller (2007)

Nesse período, a rede de política agrícola era bastante coesa, embora também bastante restrita a uma parcela do público interessado nas políticas agrícolas que não contava com a participação dos agricultores familiares, por exemplo. Até a década de 1990, a permeabilidade do Estado era evidente e acessível apenas a um grupo. Já se podia afirmar a existência de uma rede e de uma comunidade de influência que, além dos grandes proprietários, também contava com as indústrias de defensivos químicos, sementes, fertilizantes, equipamentos e demais setores beneficiados pelas políticas em vigor (MULLER, 2007, p. 46)

Na virada da década de 1980 para 1990, o Brasil vive, junto com seu processo de redemocratização, um processo de abertura da economia, liberalização, privatizações, formação do Mercosul e, mais do que nunca, estabilidade econômica como máxima prioridade do Estado. Tais acontecimentos impactaram fortemente as condições econômicas e sociais de reprodução das unidades produtivas familiares nas diferentes regiões do País (MULLER, 2007; SCHMITT, 2005). Segundo Schmitt (2005), a análise comparativa dos Censos Agropecuários 1985 e 1995/1996 registrou “[...] o desaparecimento de mais de 900 mil estabelecimentos agrícolas, cultivados, na sua grande maioria, por agricultores familiares” (SCHMITT, 2005, p. 83).

Em 1987 é convocada uma Assembleia Nacional Constituinte e, em 1988, promulgada a nova Constituição, que incitou novos espaços de participação social (GRISA E SCHNEIDER, 2014). Com o processo de democratização, revitalizou-se o movimento sindical, floresceram novos movimentos sociais no campo e começou a ser elaborada uma crítica ao modelo de modernização agrícola adotado até então (DELGADO, 2010).

[...] ganham visibilidade e espaço público novos movimentos sociais rurais, como o MST, o Movimento dos Atingidos por Barragens, o movimento de mulheres trabalhadoras rurais, o Conselho Nacional dos Seringueiros e antigas e novas representações do movimento sindical, como a CONTAG e a CUT. Além da presença de entidades da Igreja Católica, como a CPT, e de organizações não governamentais – FASE, IBASE, CEDI, ABRA etc. – que se envolveram na Campanha Nacional pela Reforma Agrária e pela mobilização da sociedade civil a favor da reforma agrária durante a Assembleia Constituinte (DELGADO, 2010, p. 42).

As ações destes atores sociais distintos tornaram visíveis as precárias condições dos pequenos produtores e, cada vez mais, reclamaram a intervenção do Estado na construção de políticas públicas adequadas às suas particularidades, como a reforma agrária e o crédito rural. Os representantes da agricultura familiar adentraram na arena pública, disputando a construção das políticas públicas (GRISA e SCHNEIDER, 2014). O desenvolvimento rural passa a ser objeto de um debate mais amplo na sociedade, do qual participaram novas e renovadas forças sociais (WANDERLEY, 2010). Ocorrem modificações importantes na constituição da rede por políticas para a agricultura, incorporando atores que até então estavam fora das políticas para o setor. Diferente dos atores aparentemente hegemônicos das décadas anteriores, novos atores vão ganhando espaço e introduzindo mudanças (MULLER, 2007).

[...]com a abertura democrática e mudanças político-institucionais em curso, os representantes da agricultura familiar alteraram sua postura diante do Estado. As possibilidades abertas com o debate da constituinte, as negociações para a definição das Leis Agrícola e Agrária, e a emergência dos Conselhos alteraram a forma de interação entre a sociedade civil representativa dos agricultores familiares e o Estado. Os representantes da agricultura passaram a adotar estratégias propositivas e adentraram nas arenas públicas, propondo e disputando a construção das políticas públicas. Tanto a Contag quanto o DNTR/CUT elaboraram textos para a discussão com suas respectivas bases sociais sobre a reforma constituinte (CONTAG, 1988; CUT, 1989), construíram propostas de normatização para a Lei Agrícola (CONTAG, 1989; CUT, 1991) e disputaram a institucionalização das regras com outros segmentos, nomeadamente com o setor da agricultura patronal (GRISA e SCHNEIDER, 2014, p. 130)

Vale registrar que, no Brasil, dada sua gigantesca extensão, a extrema heterogeneidade estrutural das diversas regiões, encontra-se uma notável diversidade e quase infinitas variações da Agricultura Familiar (NAVARRO, 2010). O termo Agricultura Familiar, segundo Navarro (2010), foi cunhado no Brasil no início da década de 1990, mais precisamente em eventos realizados pela CONTAG, com o apoio da Secretaria de Cooperativismo do antigo Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária (Maara) nos primeiros anos daquela década. O objetivo destes eventos era debater a integração dos chamados pequenos produtores no recém-criado Mercosul, a definição de políticas agrícolas diferenciadas para as pequenas

propriedades que fossem mais diretamente afetadas com o processo de formação do mercado comum, a partir da experiência do mercado comum europeu (NAVARRO, 2010). Ainda durante o ano de 1993, essas iniciativas político-sindicais passaram a contar com uma articulação que envolvia as organizações agrárias dos quatro países do Mercosul. Vários encontros foram realizados em diversas localidades, até que, graças às pressões realizadas, a CONTAG foi aceita como participante legítimo nas discussões relativas à implementação do tratado, e suas propostas gradualmente encontraram espaço e eco nos âmbitos governamentais (NAVARRO, 2010).

No final de 1993, o Maara criou um grupo de trabalho para analisar temas relacionados à pequena produção, que resultou na proposta de um programa, assinado pelo presidente da República em outubro de 1994, intitulado Programa de Viabilização da Pequena Propriedade (NAVARRO, 2010). No mesmo ano, foi realizado um estudo pela *Food and Agriculture Organization* (FAO) junto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que procurou demonstrar de forma inédita a realidade empírica da agricultura familiar no Brasil e se propôs a servir de base para as políticas direcionadas aos agricultores familiares.

A partir de então, segundo Navarro (2010), a expressão agricultura familiar definitivamente se consagrou. Entretanto, este autor alerta que o fato de se ter abarcado a heterogeneidade estrutural que caracteriza as áreas rurais brasileiras em uma só expressão – Agricultura Familiar – gerou crescentes entraves na implementação de políticas para o setor no Brasil.

[...] a noção atualmente difundida e inclusive já institucionalizada de agricultura familiar, em um país tão heterogêneo quanto o Brasil, não permite, por qualquer critério teórico, abarcar produtores tão diferenciados. Não é logicamente possível atribuir às milhões de famílias rurais deste grupo alguma similaridade empírica e conceitual essencial, pois é noção que faz *tabula rasa* das diferenças sociais e econômicas existentes em seu interior. (NAVARRO, 2010, p. 197).⁵³

⁵³ Navarro (2010) apresenta um “raro” esforço de distinção teórica elaborada por Frank Ellis (1988) sobre o que seriam as categorias camponeses e outros tipos de estabelecimentos rurais familiares. Ellis define a identidade dos camponeses a partir de noções como exposição às forças do mercado, subordinação, cultivos agrícolas, trabalho familiar, ambiguidade em relação ao lucro e, tipicamente, um elemento significativo de produção de subsistência. Quanto a categoria Agricultores Familiares, os camponeses se distinguiriam pela ‘integração parcial aos mercados’ e pelas ‘limitações da operação dos princípios do mercado’ em uma economia camponesa. Os agricultores familiares, por sua vez, operariam em mercados inteiramente desenvolvidos de produtos e fatores. E os camponeses deixariam de ser camponeses quando se tornassem totalmente comprometidos com a produção em mercados completos, tornando-se, assim, empresas rurais familiares (Ellis, 1988, p. 9-13, NAVARRO, 2010, p. 200).

Assim, apesar do estudo da FAO/INCRA ter identificado e distinguido quatro categorias de estabelecimentos Rurais, o programa que surge deste estudo – o PRONAF, favoreceria, principalmente, aqueles grupos melhores estruturados, em prejuízo dos agricultores mais empobrecidos do interior do país. Os grupos identificados pelo estudo, à época, foram assim classificados: patronal (7,1% do total dos estabelecimentos do país), familiar consolidada (21,5%), um terceiro denominado de em transição (35,7%) e um último denominado periférica (35,7%) (FAO/INCRA, 1995).

Wanderley (2010) alerta para o fato de, apesar deste estudo sobre a diversidade de situações dentro do grande grupo dos estabelecimentos familiares ter representado um enorme avanço, tal classificação pode levar a conclusões como a que a ausência de rendimento monetário supõe, necessariamente, que tal unidade agrícola é improdutiva, portanto, economicamente inviável. Ou seja, apesar destes mais pobres se auto intitularem como agricultores, lhes é negada a condição de agricultor (e, conseqüentemente, a pertinência de instrumentos de política agrícola para atendê-los) (WANDERLEY, 2010). Segundo esta autora: “A dificuldade parece estar na natureza da política agrícola que se pretendia estimular que, de forma redundante, apenas visava a incluir os até então excluídos, no mesmo modelo de desenvolvimento dominante, que os havia excluído” (WANDERLEY, 2010, p.72).

O estudo da FAO/INCRA reconhece uma realidade agrícola muito presente no Brasil:

Por falta de capacidade de autofinanciamento, pela exiguidade e fraqueza de suas terras, pela falta de capacitação de seus recursos humanos, ou por ser vítima do forte viés urbano das políticas públicas, uma importante fatia da agricultura familiar tende à degradação, seja pela migração para as cidades, seja por meio da pulverização minifundiária [...] (FAO/INCRA, 1995, p. 8)

Entretanto, segundo ele, tais “estabelecimentos marginais” dificilmente poderiam ser beneficiados pelas políticas para agricultura familiar, devendo ser beneficiada pela política de reforma agrária e geração de empregos não agrícolas, bem como prestação de serviços temporários que surgem da dinamização da agricultura familiar abrindo oportunidades para aqueles (FAO/INCRA, 1995).

Segundo Wanderley (2010), esta classificação, adotada por diversos outros pesquisadores, escolhe como critério a renda monetária bruta do estabelecimento, excluindo da atividade agropecuária parte significativa dos estabelecimentos familiares. Como dito, o relatório da FAO/INCRA representou o principal documento de análise e proposições que inspirou a concepção do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, em 1995(WANDERLEY, 2010). Primeira política nacional direcionada

especificamente para a agricultura familiar, o Pronaf marcou o reconhecimento político e institucional do Estado brasileiro a esta categoria social, abrindo possibilidades institucionais para criação de novas políticas. Tratava-se de uma política de crédito rural e apoio institucional para capitalização e acesso dos agricultores familiares aos mercados. A criação do Pronaf resultou, assim, de uma espécie de troca política entre governantes e representantes sindicais da agricultura familiar, visando manter influência sobre o sindicalismo rural e dar um retorno as demandas do MST, que vinha se fortalecendo muito naquele período (GRISA e SCHNEIDER, 2014). Abromovay e Piketti (2005) consideram o Pronaf um marco para a Agricultura Familiar no Brasil, por disponibilizar, de forma inédita pelo Estado, recursos produtivos para agricultores até então sem acesso a eles - um programa que investiu na viabilidade econômica de unidades produtivas familiares, num contexto de um país de tradição latifundiária e escravista, de radical dissociação entre trabalho e propriedade (ABROMOVAY e PIKETTI, 2005).

Entretanto, o Pronaf acabou por ignorar como sendo parte da categoria Agricultores Familiares aqueles mais empobrecidos, numerosos no rural brasileiro. Em uma análise resumida, os recursos do PRONAF acabaram ficando concentrados nos grupos melhores estruturados, uma vez que o programa foi compreendido como um mecanismo para impulsionar para os mercados os agricultores familiares que apresentassem condições para tal (GUANZIROLI, 2007). Segundo Grisa e Schneider (2014), diversos estudos apontam que o programa tem beneficiado principalmente os estabelecimentos familiares em melhores condições socioeconômicas, localizadas nas regiões Sul e Sudeste, e promovido o cultivo de produtos competitivos no mercado internacional, controlados por poucas empresas do sistema agroindustrial e cuja forma de produção está assentado no uso generalizado de insumos modernos (o milho e a soja respondem, desde 2001, por mais de 50% dos recursos aplicados pelo Pronaf no custeio de lavouras e, em 2002 e 2003, os dois produtos alcançaram juntos mais de 60%. Se somar os recursos aplicados ao café, este valor atinge cerca de 70% dos recursos aplicados) (GRISA e SCHNEIDER, 2014)⁵⁴. Autores como Guanziroli (2007) e Muller (2007) acrescentam que o programa gerou o aumento da especialização produtiva destes estabelecimentos devido a necessidade destes em atender as exigências bancárias, que os levou a focar nos produtos considerados mais adequados ao financiamento, ao exemplo da produção de soja, financiado em larga escala pelo PRONAF. Segundo atores como Guanziroli (2007) e

⁵⁴ Em Mato Grosso, caso expressivo, a soja foi o principal produto de custeio agrícola do Pronaf, recebendo 84% dos recursos aplicados em 2012 (GRISA, 2017).

Grisa (2017), o crescimento da especialização produtiva gerou nos agricultores familiares participantes do programa maior dependência de fatores que encontram-se fora de seu controle. Segundo Grisa (2017), tais produtos, “devido suas características de produção e comercialização, restringem os ‘espaços de manobra’ das unidades familiares. Trata-se de lavouras geralmente associadas à monocultura, a escalas de produção, à crescente ‘externalização’ da atividade produtiva e à dependência das grandes empresas do sistema agroindustrial” (GRISA, 2017, p. 298). Muitos estudos confirmam que o acesso ao crédito do Pronaf concentrou-se nos estados do Sul entre agricultores com contratos de fornecimento com agroindústrias, mais aptos a oferecer as garantias exigidas pelo sistema bancário (MATTEI, 2005; GRISA, 2017; GUANZIROLI, 2007).

Em resposta as avaliações críticas e reivindicações sociais, foram surgindo no Pronaf linhas especiais de crédito de custeio voltadas para os estabelecimentos mais descapitalizados (A e A/C, segundo classificação do Pronaf), como o Pronafinho, criado em 1977⁵⁵. Entretanto, estudos como o de Grisa (2017), Wesz Jr. e Grisa (2015), Aquino (2013), Mattei (2011), dentre outros, mostraram que tais mudanças institucionais, na prática, não contemplaram a diversidade proposta. Os recursos continuaram concentrados nos agricultores mais capitalizados, da região sul e voltados para uma agricultura pobre em diversificação⁵⁶. Tais estudos concluem, utilizando a referência de Grisa (2017) a classificação da FAO/INCRA (1994), que os agricultores “periféricos” seguem periféricos no Pronaf (GRISA, 2017, p. 296).

⁵⁵ Foram criadas ainda outras linhas como Pronaf Agroecologia, Pronaf Semiárido, Pronaf Floresta e o Pronaf Eco, todas pouco expressivas dentro do Programa. O valor total financiado pelas quatro linhas juntas no período de seis safras analisadas foi de apenas 1,6% do volume total de recursos financiados em investimentos pelo Pronaf geral no mesmo período (Vide avaliações diversas destes programas apresentadas em Grisa, 2017).

⁵⁶ Observando a distribuição dos recursos entre os grupos do programa no período de 1999 a 2012, observamos que a participação do Grupo “A” e “A/C” foi significativamente reduzida ao longo do tempo: respondia por 21% em 2000 e chegou a apenas 3% em 2012 (Aquino, 2013). Nos últimos anos foi se intensificando o destino dos recursos financeiros para o segmento mais capitalizado da agricultura familiar, minimizando a participação de outros setores, particularmente aqueles assentados pela reforma agrária, que estão em processo inicial de instalação e estruturação de suas unidades de produção. O Grupo “B” respondeu por 1% dos recursos em 2000 e por 6% em 2011, sendo que o percentual mais elevado foi observado em 2010 quando compreendeu 9% dos recursos totais do Pronaf (Mattei, 2011). Embora várias mudanças que foram realizadas no Pronaf B – por exemplo, ampliação desta linha de crédito para todas as regiões brasileiras, redução da burocracia bancária, simplificação das regras de liberação dos financiamentos, aumento substancial no limite de enquadramento do Grupo “B”, ampliação das fontes de financiamento, e desenvolvimento de metodologias distintas (Brasil, MDA, 2013a; Silva Maia et al., 2012; Cazella e Búrigo, 2009; Abramovay, 2008; Magalhães e Abramovay, 2006) – estas pouco repercutiram em incremento da participação dos agricultores do referido grupo. Por sua vez, os demais grupos (“Grupo Variável”) foram aqueles que acessaram massivamente os recursos do Pronaf: desde 2003 os percentuais nunca foram menores a 80% – atingindo o valor máximo de 91% em 2008 e em 2012 82% (GRISA, 2017, p.295) (...)mais de 30% dos contratos e 40% dos recursos foram, historicamente, aplicados na região Sul do Brasil. No Rio Grande do Sul e no Paraná, o milho e a soja respondem por quase 80% dos contratos e mais de 70% dos recursos aplicados no custeio de lavoura no período 1999-2012, sendo que, nestes contextos, trata-se de cultivos associados à monocultura, à especialização produtiva, ao uso intensivo de insumos industrializados, e à dependência dos mercados à montante e à jusante (GRISA, 2017, p. 298)

Assim, segundo Grisa e Schneider (2014), apesar do reconhecimento da diversidade os agricultores brasileiros e da previsão de construção de uma política agrícola diferenciada para os pequenos produtores, as conquistas do início da década de 1990 ficaram aquém das reivindicações dos movimentos sociais e sindicais rurais, “prevalendo as ideias, os interesses e o poder da agricultura patronal na construção das políticas públicas” (GRISA e SCHNEIDER, 2014, p. 130). Segundo Grisa (2017)

Embora os movimentos sociais e organizações sindicais da agricultura familiar apresentassem críticas ao modelo tecnológico de produção agropecuária vigente na década de 1990, esta dimensão foi minimizada na construção do Pronaf. A elaboração de uma primeira política para a agricultura familiar e outras demandas imediatas prevaleceram na pauta destas organizações, as quais buscavam com as conquistas fortalecer os movimentos sociais e sindicais rurais e a categoria social (GRISA, 2017, p.297).

Como dito, embora as mudanças institucionais que ocorreram, os resultados do Pronaf, em geral, giraram em torno da concentração nas *commodities* e nos agricultores familiares das regiões Sul e Sudeste, geralmente mais capitalizados comparativamente a outras regiões. Os agricultores familiares em situação de maior vulnerabilidade social, maioria no rural brasileiro, continuaram encontrando dificuldades de acesso ao crédito. Tratam-se de unidades familiares que compartilham da característica comum de “múltiplas carências” (Aquino et al., 2013), as quais apenas mudanças institucionais no Pronaf não se mostram suficientes para saná-las. Grisa (2017) afirma que negar a disponibilização de crédito e de demais políticas agrícolas a este grupo “[...] significa limitar as estratégias de reprodução social dos mesmos e/ou mantê-los subjugados a relações de dependência, subordinação e exploração clientelista” (Búrigo, 2010 *apud* Grisa, 2017, p. 299). Por outro lado, disponibilizar apenas políticas sociais pode significar a reprodução das condições que geram a vulnerabilidade social. “Sofrendo de múltiplas carências este segmento necessita de um amplo conjunto de políticas públicas, incluindo políticas sociais, agrárias, agrícolas e de promoção de atividades não agrícolas” (Grisa, 2017, p.299).

É a partir das eleições presidenciais de outubro de 2002 e da assunção de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da república que se iniciará o que Grisa e Schneider (2015) classificam de Terceira Geração de Políticas para a Agricultura Familiar no Brasil⁵⁷: diferente

⁵⁷ O estudo analisa a trajetória de construção de políticas públicas para a AF no Brasil, enfatizando as “gerações” ou referenciais de políticas públicas fortalecidos em alguns momentos-chaves, o modo como estes referenciais foram construídos e as relações entre Estado e sociedade civil. A análise aponta três gerações de políticas para AF: o primeiro pautado pelo fortalecimento do viés agrícola e agrário da categoria social; o segundo focado em políticas sociais e assistenciais e o terceiro, pela construção de

da primeira geração de políticas para a agricultura familiar de referencial agrícola e agrário, e da segunda geração de referencial social e assistencial, a partir de 2003, se inicia uma terceira geração de políticas para a agricultura familiar, com referencial na construção de mercados para segurança alimentar e sustentabilidade ambiental (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Eleito com apoio e participação de partidos e movimentos sociais à esquerda do espectro político, neste governo, encontram lugar na construção e na institucionalização das políticas para agricultura familiar Movimentos, intelectuais e organizações que vinham disputando as políticas públicas desde o início dos anos 1990 (Como a Mobilização “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza - o Betinho - e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea, estabelecido em 1993, extinto em 1995 e restabelecido em 2003). Seu referencial atrela o tema da segurança alimentar e nutricional à reivindicação da “[...] agricultura familiar como meio de promover o acesso aos alimentos e um sistema agroalimentar mais equitativo” (GRISA e SCHNEIDER, 2015, p.138).

Atores até então marginais nas arenas públicas tornaram-se dominantes (caso de políticos vinculados ao Partido dos Trabalhadores) e abriram oportunidades para a institucionalização de “novas” ideias e reivindicações de políticos, estudiosos, movimentos sociais e de organizações da sociedade civil, dentre estes principalmente daqueles atuantes no tema da segurança alimentar e nutricional (e também, em grande medida, vinculados ao campo agroecológico) (GRISA e SCHNEIDER, 2015, p. 138)

Foi assim que, logo no primeiro ano do mandato do presidente Lula, foi criado o Programa Fome Zero, um conjunto abrangente de políticas de combate à fome e à exclusão social. Como se verá a seguir, o programa Fome Zero fundamentou-se na estratégia de fortalecimento da agricultura familiar para construção de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional. Neste sentido, surgiu, ainda em 2003, como ação estruturante do Programa Fome Zero, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA.

mercados orientados pela segurança alimentar e pela sustentabilidade ambiental. Nesta análise também é destacado que as relações entre Estado e sociedade civil modificaram-se e complexificaram-se ao longo do tempo (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

4.2 POLÍTICAS AGRÍCOLAS E DE SEGURANÇA ALIMENTAR

O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) surge como uma ação estrutural⁵⁸ do Programa Fome Zero, podendo ser classificado como um instrumento de política agrícola dentro de uma política, mais abrangente, de Segurança Alimentar (TAKAGI, 2010). Desta forma, um de seus aspectos inovadores consiste no esforço por integrar dimensões relacionadas tanto à política agrícola como à política de segurança alimentar e nutricional (SCHMITT, 2005). Antes de avançar no PAA, faz-se necessário uma breve explanação sobre as principais características do Programa Fome Zero.

4.2.1 O Programa Fome Zero

O Projeto Fome Zero – uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil, foi lançado em outubro de 2001 pelo então candidato a presidente do Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva, após quase 1 (um) ano de processo de construção junto a representantes de organizações não-governamentais, institutos de pesquisa, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas da área reunidos pelo Instituto Cidadania. O processo de criação o Fome Zero foi coordenado pelo agrônomo e professor do Instituto de Economia da Unicamp, José Graziano da Silva, que, posteriormente, tornar-se-ia o titular do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), criado no primeiro ano do Governo Lula, e atual diretor-geral da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO.

Os resultados do estudo realizado no âmbito do Instituto Cidadania, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE, de 1999, demonstrou que, no Brasil, havia 9,3 milhões de famílias (44 milhões de pessoas) que ganhavam menos de um

⁵⁸ No desenho inicial do Programa Fome Zero, os programas estruturais eram: 1) Reforma Agrária; 2) Fortalecimento da Agricultura Familiar; 3) Projeto emergencial de Convivência com o Semi-Arido; 4) Programa de superação do Analfabetismo; 5) Programa de Geração de emprego (TAKAGI, 2010)

dólar por dia, valor da linha de pobreza adotado pelo Banco Mundial, representando 22% das famílias e 28% da população total do país, que seria o público do Programa. O estudo demonstrou ainda que cerca de 80% das famílias muito pobres brasileiras vivem entre as pequenas e médias cidades do interior (4,3 milhões de famílias ou 20 milhões de pessoas) e a zona rural (quase 3 milhões de famílias ou 15 milhões de pessoas), havendo uma forte concentração dessa população na Região Nordeste (50% do total em situação de pobreza) (SILVA, 2010).

Segundo Leão e Maluf, as conquistas no campo da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil foram fruto de mobilização da sociedade civil, lutas e conquistas, e de uma construção que vinha ocorrendo desde a década de 1980. Mais do que uma decisão do governo Lula, este representou um período político oportuno, que proporcionou o encontro do interesse da sociedade civil com os objetivos de um plano de governo aberto a tal perspectiva (LEÃO E MALUF, 2012).

Já em seu discurso de posse, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva declarou que o combate a fome seria a maior prioridade de seu governo, conclamando a todos os segmentos nacionais a aderirem a causa:

(...) Por isso, defini entre as prioridades de meu Governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de “Fome Zero”. Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros, tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida. É por isso que hoje conclamo: Vamos acabar com a fome em nosso País. Transformemos o fim da fome em uma grande causa nacional(...). Essa é uma causa que pode e deve ser de todos, sem distinção de classe, partido, ideologia. Em face do clamor dos que padecem o flagelo da fome, deve prevalecer o imperativo ético de somar forças, capacidades e instrumentos para defender o que é mais sagrado: a dignidade humana. (Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente da República, Discurso de Posse, 1o de janeiro de 2003) (BRASIL, 2008, p. 31, 32)⁵⁹

⁵⁹ Chama atenção a referência feita, imediatamente a seguir, a conciliação que será feita entre interesses antagônicos nacionais como agricultura familiar e reforma agrária, e o agronegócio: Para isso, será também imprescindível fazer uma reforma agrária pacífica, organizada e planejada. Vamos garantir acesso à terra para quem quer trabalhar, não apenas por uma questão de justiça social, mas para que os campos do Brasil produzam mais e tragam mais alimentos para a mesa de todos nós, tragam trigo, tragam soja, tragam farinha, tragam frutos, tragam o nosso feijão com arroz. Para que o homem do campo recupere sua dignidade sabendo que, ao se levantar com o nascer do sol, cada movimento de sua enxada ou do seu trator irá contribuir para o bem-estar dos brasileiros do campo e da cidade, vamos incrementar também a agricultura familiar, o cooperativismo, as formas de economia solidária. Elas são perfeitamente compatíveis com o nosso vigoroso apoio à pecuária e à agricultura empresarial, à agroindústria e ao agronegócio. São, na verdade, complementares tanto na dimensão econômica quanto social. Temos de nos orgulhar de todos esses bens que produzimos e comercializamos (Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente da República, Discurso de Posse, 1o de janeiro de 2003) (BRASIL, 2008, p. 32).

Assim que tomou posse, o governo Lula concretizou o combate à fome por meio da implantação de uma política de segurança alimentar e nutricional com a edição da Medida Provisória n. 103, de 1o de janeiro de 2003. Nesta Medida Provisória, posteriormente convertida na Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, foram criados o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Consea e o Gabinete do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – Mesa (TAKAGI, 2010). Já em sua primeira reunião, em fevereiro de 2003, o Consea elaborou e apresentou diretamente para o Presidente Lula a proposta de lançar o primeiro Plano Safra da Agricultura Familiar, o Plano Safra da Agricultura Familiar 2003/2004⁶⁰, como “[...] um capítulo do Plano Safra geral da agropecuária brasileira” (CONSEA, 2003, p.4). O documento, intitulado Diretrizes de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Agrário ao Plano Safra 2003/2004⁶¹, propunha mecanismos para “[...] fomentar a produção dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, em resposta à demanda de alimentos subvencionada pelo Programa Fome Zero” (CONSEA, 2003, p.7). Estimava-se um acréscimo na demanda por alimentos provocada pelas transferências de renda realizadas por meio do cartão alimentação do Programa Fome Zero, o que poderia impulsionar a elevação dos preços ao consumidor. Os elementos deste Plano serviram de substrato para a criação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA (MENEZES, PORTO e GRISA, 2017).

O Programa Fome Zero representou um amplo Programa brasileiro de combate a fome e a miséria que conjugou políticas estruturantes – voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e políticas de intervenções de ordem emergencial (SILVA et al., 2010). Foi concebido com três níveis de ação: as políticas estruturais, as políticas específicas e as políticas locais. Embora as ações de fortalecimento da agricultura familiar estejam presentes nos três níveis, é no âmbito das políticas estruturais que se encontra a principal ação do Fome Zero para a agricultura familiar: o Programa de Aquisição de Alimentos (MULLER e SCHNEIDER, 2012).

⁶⁰ Documento de fevereiro de 2003 elaborado por um Grupo de Trabalho do Consea, coordenado por Plínio de Arruda Sampaio, e outro Grupo de Trabalho Interministerial formado pelo Mesa, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (especialmente na figura da Companhia Nacional de Abastecimento) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

⁶¹ Até 2003, tratava-se de um plano unificado para agricultores familiares e não familiares. A partir do proposto pelo Consea em 2003, o governo federal passou a lançar anualmente dois Planos Safra: o Plano Agrícola e Pecuário, direcionado para a agricultura não familiar, e o Plano Safra da Agricultura Familiar, voltado às políticas públicas especificadamente para este grupo social (MENEZES, PORTO e GRISA, 2017)

Figura 1: Esquema das propostas do Projeto Fome Zero



Fonte: Graziano e outros, 2010, p. 20

O Fome Zero foi uma proposta de Política de Segurança Alimentar e Nutricional implantada pela primeira vez no Brasil como prioridade máxima explicitada por um presidente da República, e logo passou a ser considerado referência para outras experiências internacionais. Dentre suas características institucionais, destaca-se o amplo envolvimento da Sociedade Civil na construção e acompanhamento do programa, o envolvimento de diversos ministérios, assim como a conformação de um Ministério próprio (Mesa) de orçamento considerável – na ocasião, menor apenas que o do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação – , que coordenaria políticas até então inexistentes, como: programa cartão alimentação; estoques de alimentos de segurança; apoio ao autoconsumo alimentar; educação alimentar; incentivo à produção agrícola, agroindustrial e comercialização da agricultura familiar; fomento às políticas locais, como restaurantes populares; banco de alimentos; canais

diretos de comercialização; compras institucionais para alimentação – hospitais, creches, escolas, presídios (TAKAGI, 2010).

O programa Fome Zero compreendia um conjunto integrado de ações entre 19 ministérios e aplicou uma abordagem de mão dupla que liga a proteção social a políticas de geração de renda, emprego, produção agrícola familiar e nutrição. Políticas econômicas e programas de proteção social, como o ambicioso programa de transferência de renda Bolsa Família, combinados com programas inovadores para a agricultura familiar, criaram vínculos entre apoio à produção e proteção social, contribuindo para a criação de empregos e elevação dos salários reais, assim como significativas reduções na fome e promoção de maior igualdade de renda (FAO, IFAD e WFP, 2014) (tradução própria).

Houve uma preocupação de que todos os programas do Fome Zero estivessem integrados no nível local: Cartão Alimentação, alfabetização de adultos, educação alimentar, incentivo à produção agrícola familiar, reforma agrária, programas de geração de emprego e renda, construção de cisternas etc. Os benefícios empregados deveriam ser movimentados no município ou região, de forma a gerar empregos e produção de alimentos, superando o círculo vicioso da fome. Tal característica o diferenciava dos programas de transferência de renda então existentes, marcados por objetivos específicos e por apresentarem caráter eminentemente emergencial e temporário (TAKAGI, 2010).

Desde a concepção do Fome Zero, a questão da participação social na implementação da política de segurança alimentar e nutricional esteve fortemente presente. O Consea representou a instância máxima de participação social para essa política (MENEZES, PORTO e GRISA, 2017). Já na medida provisória que criou o Consea e o Mesa, de janeiro de 2003, estipulou-se que caberia a tal Ministério ações como:

Art. 26. Fica criado o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, vinculado à Presidência da República.

§ 1º Ao Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome compete:

(...)

II – articular a participação da sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

III – promover a articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais e municipais e as ações da sociedade civil ligadas à produção alimentar, alimentação e nutrição;(…) (BRASIL, 2003, p.10)

Ao Consea foi confiada a função de assessoramento direto do presidente da República na formulação e implantação do Fome Zero, representando o compromisso feito com os movimentos sociais de consolidar, de forma participativa, a política de segurança alimentar e nutricional (TAGAKI, 2010). Estabelecido inicialmente em 1993, no governo de Itamar Franco, também voltado para iniciativas que buscavam reduzir a fome e construir uma política de segurança alimentar e nutricional para o País, o “primeiro” Consea foi extinto logo em seguida, no início da gestão de Fernando Henrique Cardoso, em 1995. Restabelecido em 2003, constituiu-se como um importante espaço de interlocução entre representantes da sociedade civil e setores governamentais, a fim de construir propostas e monitorarem iniciativas de promoção da segurança alimentar e nutricional (GRISA e SCHNEIDER, 2015). Como já definido em sua curta existência entre 1993 e 1995, o Consea está vinculado à Presidência da República, constituindo um órgão de assessoramento imediato ao presidente da República, e é composto de 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 do governo federal, sendo presidido por um representante da sociedade civil (MENEZES, PORTO e GRISA, 2017). Além da recriação do Consea Nacional, o caráter participativo do Fome Zero se confirma em diversas esferas do programa, como a recriação também de 27 conselhos estaduais e de dezenas de conselhos municipais para gerirem e controlarem o programa nestes níveis.

Takagi (2010), dentre os diversos benefícios do caráter participativo das políticas do Fome Zero, cita, por exemplo, o fato de as cestas de alimentos distribuídas para populações em situação de emergência compostas por produtos oriundos da agricultura familiar, diferentemente dos programas passados, terem passado a ser distribuídas pelas próprias organizações das famílias acampadas e de comunidades quilombolas e indígenas, diminuindo drasticamente o seu uso clientelista. A autora destaca, também, a metodologia participativa priorizada na construção de cisternas⁶², outra das ações estruturais do Fome Zero de forte impacto na região Nordeste, desenvolvida a partir de uma parceria entre o Mesa e a Articulação do Semiárido - ASA, organização não governamental que reúne mais de 700 entidades e instituições com larga experiência com movimentos sociais, pastorais e lutas populares no Semiárido. As cisternas promovem a autonomia das famílias da zona rural com relação à dependência de fornecimento de água por parte do poder público, impedindo o uso político do

⁶² As cisternas são reservatórios para captação da água da chuva para sua utilização durante o período da seca, sendo suficiente para o consumo de uma família de cinco pessoas por um ano, com um custo de construção de cerca de R\$ 1 mil.

ato de fornecer água por parte das autoridades locais e regionais (TAKAGI, 2010), prática muito comum no interior do Nordeste, seja na liberação dos carros pipas, seja na construção de encanamento, seja na liberação do acesso as barragens e reservatórios, muitas vezes construídos com recursos públicos em fazendas particulares. A metodologia da ASA é validada por diversas organizações sociais por optar por um processo participativo da construção das cisternas junto com as famílias beneficiadas, acompanhada de ações educativas de capacitação e mobilização das famílias e das comunidades com relação à utilização da água captada e às políticas públicas para o campo em geral.

Como dito, nos municípios atendidos pelo Fome Zero foram instituídos os Comitês Gestores e estimulados os Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional. Os Comitês Gestores tornaram-se responsáveis pelo acompanhamento das ações nos municípios, seleção e acompanhamento das famílias que receberiam os benefícios. Segundo Takagi (2010), os Comitês Gestores passaram a ser o braço operacional do Fome Zero nos municípios, analisando os cadastros existentes, selecionando as famílias enquadráveis nos critérios, excluindo aquelas não enquadráveis e acompanhando as famílias beneficiadas. Também formados por 2/3 dos membros da Sociedade Civil e 1/3 de membros da prefeitura, foi-lhe delegada autoridade para avaliar e acompanhar a lista de famílias beneficiárias, garantindo uma grande legitimidade social ao programa. De acordo com Takagi (2010), os representantes da sociedade civil de cada município eram eleitos em assembleias populares locais que contavam com expressiva participação popular, e as atas eram encaminhadas ao Mesa:

[...] as assembleias eram bastante mobilizadoras e chegavam a contar com até três mil participantes. Após a constituição do Comitê, eles tinham acesso ao sistema de gestão do programa, que continha a lista dos cadastrados pelo Cadastro Único e, por meio de senha, era feita a validação dos nomes para recebimento do Cartão Alimentação (TAKAGI, 2010, p. 65).

Antes deste sistema, nos anos e políticas de transferência anteriores, a população local criticava a falta de transparência e critérios no cadastramento das famílias. Segundo esta mesma autora, “[...] pela primeira vez na história desses municípios a sociedade local pôde saber quem eram as famílias beneficiadas pelos programas sociais”, fatores que resultaram no fortalecimento da sociedade civil local⁶³ (TAKAGI, 2010, p.66). Foi atribuído a este processo um renascer de esperança e interesse de participação, diante da realidade onde existia um sem-

⁶³ Até dezembro de 2003, 2.451 municípios foram capacitados pelas equipes do Mesa, dos quais 2.132 possuíam Comitês Gestores do PCA instalados. Como cada Comitê Gestor foi formado com nove pessoas, havia um total de 19.188 voluntários envolvidos diariamente com o Programa Fome Zero em todas as regiões do país (TAKAGI, 2010).

número de conselhos comunitários nos quais, “[...] por terem sido fomentados por meras conveniências burocráticas, o que menos importava era a participação popular” (BALSADI, DEL GROSSI e TAKAGI, 2004, p. 3, apud TAKAGI, 2010, p.66).

Segundo Takagi (2010), a experiência de instituição dos Conselhos locais para orientar os gastos governamentais foi inédita na história do país, evitando, por exemplo, o fornecimento do benefício do Cartão Alimentação para 30% das pessoas constantes no Cadastro Único⁶⁴, que não estavam enquadradas nos critérios de elegibilidade, sendo denunciados diversos casos de funcionários públicos, parentes de prefeitos e pessoas com boa situação financeira cadastrados indevidamente. Como resultado dessa forte participação da sociedade civil, ao final de seu primeiro ano de implantação, o Programa Cartão Alimentação, por exemplo, já havia beneficiado 1,9 milhão de famílias em 2.369 municípios brasileiros, em todas as regiões do país, das quais 1,4 milhão ficavam no semiárido, resultando em uma cobertura de 72% das famílias extremamente pobres do Nordeste (TAKAGI, 2010).

Os avanços na implementação do Fome Zero, com a integração de ações emergenciais e ações estruturantes, consolidou-o como uma experiência exitosa no combate à fome com reconhecimento mundial. Foi graças ao Programa Fome Zero que o Brasil conseguiu sair do Mapa Mundial da Fome da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO-ONU), e se destacar mundialmente entre os dez países que alcançaram maior sucesso na redução do número de pessoas que passam fome (FAO, IFAD e WFP, 2014). Após dez anos das ações do Fome Zero e facilitação de acesso aos alimentos, o Brasil colocou-se entre as nações com muita baixa ocorrência de fome entre a população Mapa da Fome de 2014 (menos que 5%), mesmo patamar que alguns países desenvolvidos (FAO, IFAD e WFP, 2014). Graças as ações emergenciais e ações estruturantes do Fome Zero, o Brasil atingiu a Meta 1 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (reduzir em 50% a pobreza e a fome) antes do prazo previsto (2015)⁶⁵, dentre as quais se destaca o Programa de Aquisição de Alimentos, criado no contexto do Fome Zero, no ano de 2003.

Segundo a FAO (FAO, IFAD e WFP, 2014), os esforços iniciados em 2003, no Brasil, “[...] resultaram em processos participativos e coordenação entre instituições bem-sucedidos, implementando políticas que efetivamente reduziram a pobreza e a fome” (FAO, IFAD e WFP,

⁶⁴ Isto porque os Comitês Gestores conseguiam avaliar as famílias cadastradas com relação à posse de bens e outros sinais de riqueza, diante da dificuldade existente de identificar as famílias pela “renda per capita” (idem, ibidem).

⁶⁵ Between 2000–02 and 2004–06, the undernourishment rate in Brazil fell by half from 10.7 percent to below 5 percent. (FAO, IFAD e WFP, 2014, p.23)

2014, p.20) (tradução própria). O Fome Zero foi o primeiro passo na concretização da decisão política de pôr fim à fome e introduziu uma nova abordagem para o país que colocou a segurança alimentar e a inclusão social e nutricional no centro da agenda do governo, vinculando políticas macroeconômicas, sociais e agrícolas. Ao longo dos anos, esta abordagem ganhou força por meio de ações como o estabelecimento de um ambiente institucional que facilitou a cooperação e coordenação entre os ministérios e diferentes níveis de governo, com responsabilidades claramente definidas; aumento de investimentos em áreas como agricultura familiar e proteção social; e forte envolvimento da sociedade civil no processo político, desde a formulação até o monitoramento e do nível nacional ao local, através do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). “A redução bem-sucedida da fome e da extrema pobreza em áreas rurais e urbanas resultou dessa matriz bem coordenada de políticas lideradas pelo governo com forte engajamento da sociedade civil, e não de uma única ação isolada” (FAO, IFAD e WFP, 2014, p.23). Os resultados desses esforços refletem-se no sucesso do Brasil em atingir metas estabelecidas internacionalmente, reduzindo a pobreza de 24,3% para 8,4% da população, entre 2001 e 2012, enquanto a pobreza extrema caiu de 14,0% para 3,5% , neste mesmo período (FAO, IFAD e WFP, 2014) (tradução própria).

Ainda segundo a FAO (FAO, IFAD e WFP, 2014), as políticas de fortalecimento da agricultura familiar foram fundamentais para o programa Fome Zero, desde o início. A implementação de inovadoras políticas para agricultura familiar, paralelamente a programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, por exemplo, ilustra a abordagem de mão dupla característica do Fome Zero (FAO, IFAD e WFP, 2014).

4.2.2 O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA

Segundo Porto e outros (2014), a eleição do presidente Lula representou um momento político favorável à mudanças e inovações, favorecendo a concepção de políticas e instrumentos diferenciados e específicos para inserção da agricultura familiar, dos assentados da reforma agrária, dos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais na política pública brasileira. Tal processo buscava “[...] valorizar o uso da agrobiodiversidade, promover os circuitos locais

e regionais de abastecimento, ser aplicável em todo o território nacional e atender parte da demanda reprimida por alimentos do público em situação de insegurança alimentar e nutricional” (PORTO et al, 2014, p. 38). Nesse contexto nasceu o PAA, articulando o tema da pobreza rural com o da insegurança alimentar e nutricional da população em geral.

Como visto, o PAA é a principal ação do Fome Zero para a agricultura familiar. Assim como o Fome Zero, o PAA nasceu de um expressivo diálogo que envolveu atores da sociedade civil, intelectuais, instituições governamentais e partidos políticos da esquerda brasileira. Segundo Muller e outros (2012), sua trajetória peculiar e os atores envolvidos neste debate garantiram que o PAA represente uma novidade com relação a outras políticas públicas já existentes para a agricultura familiar como, por exemplo, o PRONAF. Seu principal diferencial, segundo estes autores, é focar um tema que até então era tratado com pouco interesse por atores da rede de políticas para a agricultura familiar, “[...] que é a comercialização dos alimentos oriundos da agricultura familiar, articulando esta questão com outras políticas, como a merenda escolar, os estoques de alimentos e a assistência alimentar” (MULLER; SILVA e SCHNEIDER, 2012, p. 3).

Dada sua importância, dentre os programas que compunham o Fome Zero, o programa de compra da agricultura familiar foi o que obteve a segunda maior rubrica, e representou uma das principais proposições dos movimentos sociais ligados ao meio rural, como o Movimento dos Pequenos Agricultores e o Movimento dos Sem-Terra (TAKAGI, 2010). Logo passou a ser visto “[...] como uma das melhores expressões de criatividade e inovação em políticas públicas, oferecendo demonstrações de acertos inequívocos nas dimensões econômica, social, ambiental, cultural e política” (PORTO et al, 2014, p. 36).

O PAA foi instituído pela Lei nº 10.696/2003⁶⁶, durante o primeiro ano da gestão do presidente Lula e do Programa Fome Zero, “com a finalidade de incentivar a agricultura familiar por meio de mecanismos de comercialização nos próprios locais de origem desses produtores, especialmente aquelas camadas deste segmento que produzem em pequenas quantidades e que estão enfrentando dificuldades para agregar valor à produção e também com a finalidade de colaborar no enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil” (MOREIRA et al, 2010, p. 207) .

⁶⁶ Programa foi elaborado ao longo do primeiro semestre e lançado em julho, com a aprovação da Lei n. 10.696/2003, integrando o primeiro Plano Safra da Agricultura Familiar 2003/2004.

A proposta do PAA utiliza o orçamento público para compra de alimentos para o chamado mercado institucional (alimentação escolar, hospitais, presídios, distribuição de cestas básicas etc.) das mãos dos pequenos agricultores familiares, gerando, além do atendimento às necessidades alimentares da população vulnerável, a dinamização da economia local, a valorização do cultivo de alimentos de diversidade regional, a melhoria de hábitos alimentares, o fortalecimento do associativismo, entre outros. Os resultados positivos do Fome Zero e do PAA teve grande repercussão e transformaram o Brasil numa espécie de referência internacional no que se refere a políticas de desenvolvimento rural, combate à pobreza e segurança alimentar.

Assim, o objetivo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é promover tanto o acesso à alimentação quanto incentivar a agricultura familiar (BRASIL, 2012). Ele alcança estes objetivos ao garantir a comercialização de alimentos e sementes da agricultura familiar, através do estabelecimento de preços mínimos e da garantia de compra, ao mesmo tempo que articula esta produção com os mercados institucionais (creches, merenda escolar, hospitais, restaurantes populares e entidades beneficentes e assistenciais) ou para formação de estoques, atendendo aos princípios da segurança alimentar (MULLER; SILVA e SCHNEIDER, 2012).

Neste programa, o governo compra os alimentos produzidos diretamente dos agricultores familiares, de assentados da reforma agrária, de comunidades indígenas e demais povos e comunidades tradicionais, os estoca e distribui às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial e pelos equipamentos públicos de alimentação e nutrição. O Programa é executado pelo governo federal em parceria com estados e municípios, com dispensa de licitação (BRASIL, 2012), o que possibilita ao agricultor vender diretamente ao governo, a preços próximos aos de mercado e, em alguns casos, ter acesso a antecipação de recursos para plantio. Até então, a aquisição de produtos da agricultura por parte do Estado exigia o processo de licitação, requerida pela Lei nº 8.666/93, restringindo a participação da maioria dos agricultores familiares no mercado institucional, dada a concorrência com segmentos empresariais, geralmente organizados a partir de escalas de produção superiores e custos de produção menores (TRICHES e GRISA, 2015). A criação do PAA exigiu um novo marco jurídico, desburocratizando o processo de aquisição e apoiando a comercialização desenvolvida por estes pequenos produtores, desde que os preços não fossem superiores aos praticados nos mercados regionais (MOREIRA et al, 2010). Segundo Moreira e outros (2010)

A norma legal que regia a aquisição de alimentos pelos órgãos públicos, a conhecida Lei nº 8.666/1993, foi um forte obstáculo para os agricultores familiares acessarem o mercado institucional de alimentos e, por dezessete anos impediu o desenvolvimento de circuitos curtos de comercialização da produção da agricultura familiar tradicional e camponesa no interior do território nacional (MOREIRA et al, 2010, p. 209)

Desta forma, com o PAA supera-se “[...] entraves históricos das leis anteriores, que dificultavam o favorecimento da agricultura local, importante geradora de emprego” (TAKAGI, 2010, p.70). Segundo Porto e outros (2014),

O PAA foi concebido com originalidade, introduzindo aspectos extremamente inovadores em termos de política pública, dentre as quais destacamos: a) estabeleceu pela primeira vez recursos e metodologia específica para compras públicas de alimentos oriundos da agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais; b) dialogando com a escala e características organizacionais destes segmentos, definiu processos de compras por dispensa de licitação, nos moldes da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), permitindo a relação direta entre governo e sociedade civil para a aquisição de alimentos por parte do Estado (PORTO et al, 2014, p. 39)

O PAA possui dois públicos beneficiários: os fornecedores e os consumidores de alimentos. Os beneficiários fornecedores são os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais. Os beneficiários consumidores são os indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional e aqueles atendidos pela rede socioassistencial e pelos equipamentos de alimentação e nutrição, composta por Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos, por entidades socioassistenciais ligadas ao Sistema Único de Assistência Social e pela rede pública de ensino em complementação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (BRASIL, 2012; MOREIRA et al, 2010). Segundo Crispim Moreira, então Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, dentre o público atendido, são priorizados povos e comunidades tradicionais como indígenas, quilombolas e extrativistas, acampados da reforma agrária, atingidos por barragens e agricultores familiares enquadrados nas categorias A, A\C e B do PRONAF (agricultores familiares mais pobres) que, preferencialmente, estejam organizados em cooperativas, associações ou grupos informais (MOREIRA et al, 2010). Desta forma, o Programa não apenas fortalece circuitos locais e regionais de comercialização, como valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o associativismo (BRASIL, 2012, p. 3)

Os agricultores podem participar do PAA individualmente ou por meio de cooperativas ou outras organizações formalmente constituídas como pessoa jurídica de direito privado, precisando comprovar sua qualificação como da agricultura familiar. Para tal, os fornecedores individuais devem possuir a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), e as organizações de agricultores devem deter a Declaração de Aptidão ao PRONAF(DAP) Especial Pessoa Jurídica ou outros documentos definidos pelo Grupo Gestor do PAA (GPAA) (BRASIL, 2012). Tais documentos são emitidos por entidades e instituições credenciadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.

O Programa é operado de forma interministerial, por meio de uma instância governamental colegiada, denominada Grupo Gestor do PAA – GGPA, composta por seis ministérios: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS⁶⁷ (coordenador); Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA – representado pela Conab - ; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG; e, mais recentemente, o Ministério da Educação - MEC. Os recursos orçamentários e financeiros do programa são originários do MDS e MDA⁶⁸, e compete ao GGPA a definição de normas operacionais, sistemáticas de aquisição dos produtos, preços praticados, regiões prioritárias para implementação do Programa, condições de doação e de comercialização dos produtos adquiridos, bem como suas modalidades (TAKAGI, 2010; MOREIRA et al, 2010; Porto et al, 2014).

Após algumas mudanças institucionais ao longo dos anos, o Programa tem sido executado, basicamente, por meio de seis modalidades. Há um limite financeiro por unidade familiar/ano que varia de R\$ 4.000,00 a R\$ 8.000,00 por modalidade do PAA. Considerando-se a participação de uma unidade familiar em múltiplas modalidades, o limite total anual por unidade familiar é de R\$ 24000,00 (BRASIL, 2012)⁶⁹.

- a) Compra com doação simultânea - CDS: tem como finalidade promover a articulação entre a produção de agricultores familiares e as demandas locais de suplementação

⁶⁷ Em janeiro de 2004 o Mesa foi extinto e sua estrutura foi incorporada ao novo Ministério criado, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, que também incorporou outros órgãos com o objetivo de conferir maior racionalidade à administração federal (TAKAGI, 2010).

⁶⁸ De 2003 a 2005, os recursos orçamentários e financeiros alocados para o PAA foram exclusivamente do Ministério Extraordinário para a Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) e, posteriormente, do MDS. A partir de 2006, o MDA passou a disponibilizar orçamento próprio, ampliando o alcance do Programa (PORTO et al, 2014).

⁶⁹ Desde a criação do Programa, em 2003, o valor limite por produtor vem tendo expressivo crescimento, passando, por exemplo, de R\$ 2,5 mil reais/ano para R\$ 4,8 mil em 2012 na modalidade Doação Simultânea, principal modalidade operacionalizada pela Conab. Nas modalidades Apoio à Formação de Estoques e Compra Direta, por exemplo, o valor limite por produtor pode chegar até R\$ 8 mil por ano (PORTO et al, 2014).

alimentar da rede socioassistencial, equipamentos públicos de alimentação e nutrição, ou outras finalidades definidas pelo Grupo Gestor. É executada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), ou Estados ou Municípios, com recursos exclusivamente do MDS. Os agricultores podem participar na forma individual ou por meio de cooperativas/associações. Limite agricultor/ano na forma individual: R\$ 6.500,00; Limite agricultor/ano por meio de organização: R\$ 8.000,00; Limite por organização/ano: R\$ 2 milhões.

- b) Compra direta da Agricultura Familiar - CDAF: tem como finalidade a sustentação de preços de uma pauta específica de produtos definida pelo Grupo Gestor do PAA; a constituição de estoques públicos desses produtos; e o atendimento de demandas de programas de acesso à alimentação. É operada pela Conab com recursos do MDS e MDA, por meio de pólos de compra instalados próximos aos locais de produção. Limite por agricultor/ano: R\$ 8.000,00; Limite por organização/ano: R\$ 500 mil.
- c) Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar - CPR Estoque: tem como finalidade apoiar financeiramente a constituição de estoques de alimentos pelas próprias organizações da agricultura familiar, visando agregação de valor à produção e sustentação de preços. Posteriormente, esses alimentos são destinados aos estoques públicos ou comercializados pela organização de agricultores para devolução dos recursos financeiros ao Poder Público, devendo a organização quitar o valor repassado ao final de 12 meses. Quando a operação é feita com recursos do MDS, o pagamento deve ser feito em produtos, ou seja, a organização deve entregar para os estoques públicos parte dos alimentos beneficiados. Quando a operação é feita com recursos do MDA, o pagamento é feito financeiramente, ou seja, a organização deve vender o alimento beneficiado no mercado convencional e devolver à União o recurso que lhe foi repassado, acrescido de encargos de 3% (três por cento) ao ano. É operacionalizado pela Conab. Limite por agricultor/ano: R\$ 8.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 1,5 milhão.
- d) Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite – PAA Leite: tem como finalidade contribuir com o aumento do consumo de leite (de vaca e de cabra) pelas famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional e incentivar a produção leiteira dos agricultores familiares. O leite é comprado de agricultores familiares com produção de até 100 litros/dia e doado a famílias selecionadas com base em critérios de vulnerabilidade. É executada pelos estados do Nordeste e região norte do estado de

Minas Gerais, com recursos do MDS e operada pelos estados e municípios e ou por outros órgãos e empresas públicas. Limite por agricultor/semestre: R\$ 4.000,00.

- e) Compra Institucional: foi uma inovação do Decreto nº 7.775/2012. Faculta a qualquer instituição pública que forneça alimentação a seus servidores/empregados (universidades, quartéis, hospitais, presídios, etc.) a aquisição de alimentos e sementes da agricultura familiar com dispensa de licitação, por meio de chamada pública. Assim como o PAA Leite, esta modalidade é operada pelos estados e municípios e/ ou por outros órgãos e empresas públicas. Limite por agricultor/ano/órgão comprador: R\$ 20.000,00 (BRASIL, 2012; PORTO et al, 2014; TRICHES e GRISA, 2015; GRISA e PORTO, 2015; MENEZES, PORTO e GRISA, 2017)
- f) Em 2012, por meio do Decreto n.º 7.775, foi instituído ainda o PAA Sementes, o qual prevê a “compra de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores” (BRASIL, 2012, art. 17). Limite por agricultor/ano: R\$ 16.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 6 milhões (GRISA e PORTO, 2015).

Em 2009, ocorreu a promulgação da Lei n.º 11.947, que ficou conhecida como a Lei da Alimentação (atualizada pela Resolução 26/2013), a qual tornou obrigatória a utilização de no mínimo 30% do valor repassado às Entidades Executoras do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE (estados, municípios, Distrito Federal e escolas federais) na aquisição de gêneros alimentícios dos agricultores familiares. Até então os processos de aquisição pública para o Programa de alimentação escolar precisavam cumprir a Lei 8.666 para licitações e contratos da Administração Pública, o que favorecia a compra de alimentos formulados e industrializados que eram comprados de um conjunto selecionado de empresas e distribuídos para todo o território nacional (TRICHES e GRISA, 2015).

Tal mudança ocorreu após a Presidência da República encomendar ao Consea um estudo sobre o que deveria ser reformulado na legislação existente sobre o programa de alimentação escolar até então. Durante quase dois anos o grupo de trabalho designado elaborou propostas para a melhoria da alimentação escolar, resultando na construção de um projeto de lei que abarcasse todas as alterações necessárias para o programa superar suas principais dificuldades. A lei proposta “[...] tinha o propósito de garantir alimentação saudável e adequada e de incluir a educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem” (MENEZES, PORTO e GRISA, 2017, p. 100).

A partir deste passo, o Estado passa a considerar não somente o menor preço e a concorrência nas aquisições públicas, mas também outros valores como o social, o ambiental e a saúde. Apesar da Resolução n.º 32 de 10/8/2006 já remetesse à universalidade, à equidade, à participação social e ao respeito à cultura alimentar e promulgar, entre suas diretrizes, o apoio ao desenvolvimento sustentável e a promoção de alimentação saudável e adequada, a educação alimentar e nutricional, o processo de aquisições públicas para o Programa impedia esta efetivação e a aquisição de produtos locais de pequenos produtores permanecia impraticável (TRICHES e GRISA, 2015).

Depois a Lei n.º 11.947/2009, um conjunto de leis, resoluções e portarias foram editados para oferecer as definições necessárias para ela ser aplicada. Destaca-se, por exemplo, a Resolução 4, de 2 de abril de 2015, a qual estabeleceu a ordem de prioridade para os fornecedores de alimentos para a alimentação escolar. Segundo esta Resolução, os fornecedores locais têm prioridade, seguido pelo grupo de fornecedores do território rural, do estado e, por último, do país. Estabeleceu também a ordem de prioridade dentro de cada grupo, nos quais lideram os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre eles (MENEZES; PORTO e GRISA, 2017)

Ao garantir a exigência de aplicação de no mínimo 30% dos recursos do PNAE na compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar, a nova lei deu um passo significativo no apoio aos pequenos agricultores, visto o amplo alcance deste programa. O PNAE atua em todos os estados e municípios do Brasil, “[...] o que representa um público consumidor de aproximadamente 45 milhões de alunos, durante 200 dias por ano” (MENEZES; PORTO e GRISA, 2017, p.101).

Também aqui se trata de uma conquista resultante de uma diferenciada interação Estado – Sociedade Civil. Além da participação determinante do Consea, destaca-se a consolidação dos Conselho de Alimentação Escolar (CAE), um colegiado deliberativo, instituído no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, incumbido de exercer o controle social nas aquisições públicas⁷⁰. Cabe ao CAE, dentre outros, acompanhar a aplicação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, monitorar a aquisição dos produtos, analisar a prestação de contas, comunicar a ocorrência de eventuais

⁷⁰ O CAE é constituído por sete membros: 1 representante do poder executivo; 1 representante do poder legislativo; 2 representantes dos professores; 2 dos pais de alunos, que devem ser indicados pelos conselhos escolares, associações de pais e mestres ou entidades similares; 1 representante de outro segmento da sociedade civil, indicado pelo segmento representado (MENEZES, PORTO e GRISA, 2017)

irregularidades à entidade executora, ao FNDE ou à Controladoria Geral da União (MENEZES, PORTO e GRISA, 2017).

Em relação a Segurança Alimentar e Merenda escolar, vale destacar ainda o esforço empreendido pela gestão Lula em sanar o baixíssimo valor *per capita* repassado pelo FNDE e a quase nenhuma complementação por parte das entidades executoras, sobretudo nos municípios mais pobres. A título de exemplo, em 2004, o PNAE completava dez anos sem ajuste no valor *per capita* do ensino fundamental. Diante disso, o FNDE e o Consea, conjuntamente, apresentaram a reivindicação ao presidente da República de correção do valor, que foi sendo corrigido gradativamente, devido ao forte impacto de tal rubrica no orçamento da União. Ao final, o total de recursos destinados ao PNAE passou de 954 milhões de R\$ em 2003 para 3.306 milhões de R\$ em 2012 (MENEZES, PORTO e GRISA, 2017).

A maioria das modalidades do PAA são operacionalizadas pela Companhia Nacional de Abastecimento – Conab⁷¹, a qual utiliza uma metodologia que estabelece relação direta com as organizações dos agricultores familiares, “[...] visando à aquisição dos produtos, estimulando o protagonismo de suas organizações, no planejamento, na produção e na distribuição de gêneros alimentares para populações sob insegurança alimentar e nutricional” (PORTO et al, 2014, p. 39). Segundo Porto e outros (2014), em relação às famílias fornecedoras de alimentos que comercializaram no PAA, entre 2003 e 2012, se observou um crescimento superior a 100%, passando de 41 mil famílias fornecedoras em 2003 para 128 mil famílias em 2012.

Outra inovação do programa diz respeito a metodologia de formação de preços, a qual considera os mercados locais e regionais. O valor de cada produto é previsto no contrato e é variável em cada projeto em função desta metodologia. A legislação do PAA estabelece que a sistemática de aquisição dos produtos agropecuários seja realizada “[...] com base em preços de referência que considerem as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar”. Além disso, o Programa “[...] possibilita a compra de produtos agroecológicos ou orgânicos com acréscimo de preços de até 30% em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais”, em consonância com os princípios do Programa de fortalecimento da produção sustentável, valorização da biodiversidade e promoção de hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional (TRICHES e GRISA, 2015, p. 15). Segundo Moreira e outros (2010), este

⁷¹ Empresa pública com sede em Brasília, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Foi criada por meio da Lei n.º 8.029, de 12 de abril de 1990, que autorizou a fusão de três empresas públicas: a Companhia de Financiamento da Produção (CFP), a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem). Suas atividades foram iniciadas em 1º de janeiro de 1991. (www.conab.gov.br/institucional - acesso em maio de 2018)

acréscimo no preço “respeita os diversos modos de vida das populações do campo, fortalecendo a cultura alimentar de cada região e a manutenção da sociobiodiversidade” (MOREIRA et al, 2010, p.210).

O contrato também respeita a capacidade de oferta de cada fornecedor, podendo os agricultores participar com a variedade e quantidades de produto que desejar. Como visto, existe um valor máximo por produtor para cada modalidade, sendo que o valor total de um contrato com cada cooperativa ou associação é dado pelo somatório dos valores correspondentes aos produtos de cada um dos agricultores familiares participantes do projeto. Segundo o estudo de Porto e outros (2014), há uma priorização de organizações de pequeno porte. Os autores citam o dado de que, em 2012, dos 2291 projetos da modalidade Compra com Doação Simultânea – CDS, 72,8% foram projetos de até R\$ 200 mil, enquanto apenas 0,1% dos projetos aprovados tiveram valor acima de R\$ 1.000.000,00 (PORTO et al, 2014).

Em agosto de 2011, por meio do Decreto nº 7.272, foi instituída a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, cujas duas principais diretrizes passaram a orientar o PAA: “a estruturação de sistemas justos, de base agroecológica de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos; e a promoção do acesso universal à alimentação saudável e adequada às populações que se beneficiam da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição e da rede socioassistencial local” (MOREIRA et al, 2010, p. 208).

O PAA se mostrou um importante instrumento de inclusão produtiva dos agricultores mais pobres, aspecto inovador em relação aquele modelo do Pronaf da década de 1990 que, como visto, apostava na integração mercantil dos estabelecimentos e agricultura familiar mais estruturados aos circuitos de inovação tecnológica e de mercado, ao tempo em que considerava inviável a inclusão dos chamados estabelecimentos “periféricos” (FAO/INCRA, 1994). Desta forma, o PAA surge para implicar positivamente na realidade dos “pobres do campo”, historicamente preteridos enquanto público das políticas agrícolas. O Estado readequou sua ação para dar conta das particularidades de agricultores que precisam encontrar novas alternativas de reprodução social (NIEDERLE, 2017). Para Grisa (2017), o Programa enfatiza e valoriza a diversidade interna do grupo dos agricultores familiares, evidenciando a diversidade regional, cultural, social, produtiva e alimentar do meio rural brasileiro (GRISA, 2017).

Segundo Moreira e outros (2010), o esforço de priorização das famílias mais pobres e vulneráveis faz do PAA mecanismo de inclusão econômica e social. Estes autores citam o fato

de que, dos 137.185 agricultores que acessaram o programa no ano de 2009, por exemplo, mais de 32% eram agricultores enquadrados nos Grupos A, A/C e B do PRONAF, ou seja, aqueles mais pobres: “Nestes grupos são enquadrados os assentados da reforma agrária em fase inicial de implantação dos projetos de assentamentos e agricultores de baixa renda, sendo grande parte destes residentes na região Nordeste do Brasil, que é justamente a região onde temos a maior proporção de agricultores familiares mais pobres acessando o PAA” (MOREIRA et al, 2010, p. 210). Segundo dados do PAA Dados e do MDS analisado por Grisa (2017), 47% dos recursos do PAA no período de 2003 a 2012 foram aplicados na região Nordeste⁷². Segundo a autora, tal concentração de recursos pode ser explicada pela existência da modalidade PAA Leite direcionada especificadamente para o Nordeste e para o norte do Estado de Minas Gerais, assim como devido aos princípios criadores do Programa que visam os locais com incidência de insegurança alimentar e pobreza rural (GRISA, 2017). Porto e outros (2014), fazendo uma análise socioeconômica dos agricultores contemplados pelas três modalidades operadas pela Conab (Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF, a Compra com Doação Simultânea - CDS e o Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar - CPR Estoque), analisaram que, em 2012, 74% dos beneficiários fornecedores do Nordeste enquadravam-se nos Grupos A, A/C e B do Pronaf, concluindo que há um esforço importante de inclusão produtiva dos agricultores mais pobres do meio rural brasileiro pelo mercado institucional (PORTO et al, 2014).

O impacto do programa também se evidencia quando analisamos os dados sobre as pessoas e entidades beneficiadas com os alimentos adquiridos. Segundo dados do MDS, em 2012, foram atendidas mais de 23 mil entidades, cerca de 20 milhões de pessoas, sendo que 36% encontravam-se na região Nordeste (22% no Sul, 17% Sudeste, 14% Norte e 11% no Centro-Oeste) (MDS, 2013; MENEZES, PORTO e GRISA, 2017). Os alimentos adquiridos e distribuídos pelo PAA correspondem a diversidade produtiva local, o que implica na valorização dos hábitos alimentares locais e a vocação agrícola regional. Segundo Porto e outros (2014), no primeiro ano de execução do Programa, foram adquiridos 56 tipos de produtos, enquanto em 2012 alcançou-se a cifra de 374 diferentes itens de produtos alimentícios (PORTO et al, 2014). Mielitz (2014) identifica que o PAA já alcançou uma variedade de mais de 400 produtos diferentes adquiridos e distribuídos (MIELITZ, 2014).

⁷² Havendo variações, como o fato de em 2005 esta região ter recebido cerca de 60% dos recursos totais do PAA (percentual mais elevado) e em 2012 este percentual situava-se em 36,72% (o percentual mais baixo de participação nos dez anos de existência do Programa) (GRISA, 2017 a partir de dados do PAA Data e outros disponibilizados pelo MDS).

Muitos estudos, realizados em diferentes regiões do Brasil, relatam as contribuições do PAA para os agricultores familiares em situação de pobreza e para o desenvolvimento rural brasileiro. Segundo tais estudos, o PAA tem gerado uma série de resultados econômicos e sociais positivos para os agricultores familiares destas regiões, como: inserção nos mercados institucionais e nos demais mercados locais (PRANKE, 2015; IPEA 2011; SILVA 2013); modificação do modo de produção e de relação do agricultor familiar com o mercado (SILVA, 2013); estímulo para os agricultores realizarem a transição dos sistemas convencionais para a produção agroecológica (PRANKE, 2015; HILGERT et al, 2014); constituição e viabilização de empreendimentos de economia solidária no meio rural brasileiro (SILVA e SILVA, 2011); fortalecimento da Agricultura Familiar e do desenvolvimento rural sustentável (SILVA, 2013; SILVA e FERREIRA, 2016); percepção dos agricultores quanto à importância do associativismo e cooperativismo / aumento do associativismo e cooperativismo (SILVA, 2013; CABRAL et al, 2014; SILVA e FERREIRA, 2016; MOREIRA et al, 2010); melhoria das condições socioeconômicas dos Agricultores Familiares e da localidade em que estes estão inseridos (SILVA, 2013; SILVA e FERREIRA, 2016); aumento da renda familiar, favorecida pela garantia de acesso ao mercado e o escoamento da produção, minimizando perdas e eliminando a figura do atravessador (ASSIS et al, 2017; CABRAL et al, 2014; DE OLIVEIRA; BERGAMASSO, 2014; SILVA e FERREIRA, 2016); promoção da diversificação produtiva, autoconsumo e segurança alimentar e nutricional dos agricultores familiares beneficiários fornecedores (ASSIS et al, 2017; CABRAL et al, 2014; CAMARGO et al, 2013; PORTO et al, 2014; MIELITZ, 2014; GRISA, 2017); fortalecimento de assentamentos rurais (CAMARGO et al, 2013; DE OLIVEIRA; BERGAMASSO, 2014; ANDRADE et al, 2012; SCHMITT et al, 2013; MEDEIROS et al, 2011); diversificação da alimentação escolar inserindo novos produtos ao cardápio (DE OLIVEIRA, 2014; BERGAMASSO, 2014; TRICHES e GRISA, 2015); aumento da qualidade dos produtos disponíveis nos mercados locais (DE OLIVEIRA; BERGAMASSO, 2014); promoção da agrobiodiversidade, uma vez que, além de alimentos, o Programa também adquire sementes que são distribuídas por meio de suas organizações, de agricultor para agricultor (PORTO et al, 2014); permanência no trabalho na agricultura em contraposição à busca por trabalho em outros setores (Delgado, 2013).

Os impactos do PAA vão além daqueles mais diretamente observáveis. Segundo Grisa (2017), o PAA engendrou processos microssociais, muitas vezes obscurecidos pelos dados quantitativos, ao contribuir para dar visibilidade e valorizar o trabalho e modo de vida de comunidades “[...] como as quebradeiras de coco babaçu, extrativistas, quilombolas, catadoras

de mangaba, pescadores artesanais, indígenas, assentados da reforma agrária etc.”(GRISA, 2017, p.302). Segundo Delgado (2013)

Mais além do resultado econômico – ampliação do excedente monetário do agricultor familiar, vinculado ao Polo Institucional criado a partir do PAA, sobressai um resultado originalmente não planejado – o resgate das iniciativas regionais significativas, portadoras de afirmação da identidade, autonomia e autoestima de comunidades e culturas campesinas, marginalizadas pela economia convencional e pela política agrícola tradicional. Experiências concretas com comunidades quilombolas no Sul e Nordeste, com produtores agroecológicos em todo o Brasil, com produtores de sementes “Crioula” na Paraíba e com comunidades ribeirinhas na Amazônia, são evidências captadas, dos resultados não planejados de resgate da autoestima dessas comunidades, induzidos pelo PAA (DELGADO, 2013, p. 7)

Pode-se considerar como um outro resultado não planejado o resgate da produção de alimentos que estavam sendo deixados de ser produzidos por muitas famílias, pelo baixo interesse do mercado agrícola. Segundo Grisa (2017), o PAA passou a adquirir um amplo leque de produtos até então produzidos sem destinação comercial, “[...] restritos aos espaços do consumo familiar e às relações de reciprocidade. Geralmente são produtos característicos da produção para o “autoconsumo”, da subsistência das famílias, cultivados em pequenas quantidades, em áreas próximas a casa ou em áreas não aproveitadas para os cultivos comerciais” (SILIPRANDI e CINTRAO, 2014, apud GRISA, 2017, p.303). Mielitz (2014) acrescenta que “[...] vários produtos anteriormente abandonados da prática alimentar cotidiana por não serem considerados modernos, principalmente pelos mais jovens, voltam a ser consumidos” (MIELITZ, 2014, p. 67). Tratam-se de modos de vidas que vinham sendo esquecidos ao longo das gerações, concebidos como atrasados em um contexto de crescente processo de mercantilização da agricultura (GRISA, 2017).

Dentre os impactos positivos do PAA para o desenvolvimento rural, vale destacar que há uma quantidade significativa de estudos - como os de CAMARGO et al (2013), De Oliveira e Bergamasso(2014), Andrade e outros (2012), Schmitt e outros (2013), Medeiros e outros (2011), dentre outros estudos - que destacam que o Programa tem ajudado a fortalecer assentamentos recém-criados pela reforma agrária no Brasil. Um estudo realizado por Camargo e outros (2013), em um assentamento ainda em processo de consolidação no Estado de São Paulo, por exemplo, identificou mudanças nos sistemas de produção, na organização social dos agricultores, na forma de exploração dos lotes e na segurança alimentar das famílias decorrentes da implementação do PAA. Segundo os autores, antes do Programa, a preocupação dos assentados limitava-se a produção para o consumo da própria família e ou *commodities* de fácil comercialização - o que não exigia significativa organização social. Com a implementação do

PAA, os beneficiados participam ativamente da associação e, com o aprendizado adquirido no PAA, a associação passou a participar de novos programas governamentais de compra institucional, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), de forma a mitigar problemas ocasionados pelos interstícios entre os convênios. A pesquisa revelou ainda que o PAA provocou um incremento na diversidade de alimentos produzidos pelos agricultores participantes do programa, garantindo ao agricultor acesso a uma dieta mais equilibrada e de melhor qualidade nutricional, além de diminuir a sua dependência em relação a poucos produtos, mitigando os riscos (de produção e de preço) inerentes à atividade agrícola especializada. A pesquisa revelou que, em diversos casos, os recursos do PAA são a principal fonte de renda agrícola das famílias assentadas, e têm contribuído para a dinamização da economia do assentamento, fomentando atividades acessórias à agrícola, como de logística e comércio. Segundo esta pesquisa, diante de tais circunstâncias os agricultores entrevistados se encontravam motivados a continuar desenvolvendo suas atividades agrícolas, bem como a permanecerem no assentamento, revelando ser o PAA instrumento de apoio a permanência no campo destas famílias, historicamente impelidas a migrarem para as periferias dos grandes centros urbanos em decorrência da falta de alternativas no campo (CAMARGO et al, 2013)⁷³.

Os estudos apontam ainda algumas limitações do programa, como a restrição a poucos agricultores (DE OLIVEIRA; BERGAMASSO, 2014). O PAA apresenta-se como um programa pequeno em termos de recursos empregados e agricultores familiares beneficiados (GRISA, 2017). Resultados alcançados até então ainda possuem uma escala reduzida, tanto pelo seu orçamento, quanto pela dificuldade que existe por parte de muitas organizações e municípios de acessarem suas modalidades (SILVA e SILVA, 2011). Outros estudos apontam também dificuldades relacionadas a organização destes agricultores para constituírem cooperativas e associações. Muitos destes agricultores acabam encontrando dificuldades na obtenção de informações sobre o programa, não possuem documentação pessoal ou o DAP para ingressar no PAA. Alguns autores apontam ainda casos de demora na liberação do recurso por parte dos órgãos governamentais (SILVA e FERREIRA, 2016; GRISA, 2017; GRISA et al, 2010). Há ainda as dificuldades estruturais como falta de ou pouca terra, terras desgastadas, limitações de infraestruturas (estradas, acesso a água, ausência de equipamentos e instrumentos de trabalho), dentre outros (GRISA, 2017; SILVA e SILVA, 2011). Alguns atores apontam

⁷³ Para uma análise sobre o tema, ver também “O Programa de Aquisição de Alimentos em assentamentos de reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas”, de Schmitt et al, 2010.

ainda limitações no beneficiamento e agregação de valor aos produtos; e carência de assistência técnica especializada (SILVA e SILVA, 2011; GRISA et al, 2010).

Uma questão levantada pelos movimentos sociais diz respeito a adequação das normas sanitárias à realidade dos agricultores familiares. O padrão normativo adotado pelo Sistema de Vigilância Sanitária e de Registros do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento ainda é o mesmo adotado para os grandes empreendimentos, representando uma barreira real para a agricultura familiar e camponesa. Esse padrão tem levado à criminalização de alguns produtos alimentares e à exclusão de famílias do mercado institucional (MENEZES, PORTO e GRISA, 2017).

De um modo geral, o PAA obteve um êxito diferenciado no diálogo com as populações com maiores limitações de reprodução social e maior vulnerabilidade. O Programa incita, assim, um movimento salutar “[...] de manutenção ou de retorno do relacionamento com a terra, de estratégias de reprodução social pautadas por modelos de agricultura geralmente diversificados e promotores de “autonomia”, e de inclusão produtiva de segmentos em situação de vulnerabilidade social” (GRISA, 2017, p.304). Pode-se afirmar que o PAA devolve a estes grupos a condição de produtores rurais, negadas por outros estudos e políticas para o rural brasileiro, as quais negava-lhes a identidade de trabalhadores na terra alocando-os apenas como público de políticas sociais ⁷⁴.

As políticas sociais, como a previdência social e o Programa Bolsa Família são fundamentais neste processo ao possibilitarem a reprodução social imediata destes grupos. Todavia, estas políticas não são suficientes para reverter a trajetória social destas famílias. Carneiro (1997) já ressaltava que enquadrar os agricultores como periféricos, admitindo às orientações políticas a eles dirigidas, representava “reforçar e cristalizar a marginalização desse grande contingente da população rural que terá a sua sobrevivência dependente das políticas sociais sem que lhe seja atribuída a oportunidade de participar do desenvolvimento rural, aprofundando mais ainda o abismo entre as camadas sociais no campo (GRISA, 2017, p.307).

Trata-se de uma perspectiva de política agrícola que diverge do que foi ofertado pelo Estado brasileiro até então, que reconhece as unidades familiares em situação de vulnerabilidade social na sua singularidade, que não é nem de empresário do campo nem de beneficiário de programa de ajuda social. Nas palavras de Grisa (2017), trata-se de “privilegiar

⁷⁴ Como visto, esta discussão é elaborada por Wanderley, 2014.

e fortalecer um ‘rural com gente’ e uma forma de relacionamento distinta com a terra, que a vê como integrante e constituinte indissociável de um modo de vida (GRISA, 2017, p. 306).

Com a exposição dos resultados do PAA no enfrentamento da pobreza no campo e a construção social dos mercados, o programa ganhou projeção nacional e internacional, servindo de exemplo a ser replicado para outros países em situação sócio econômica semelhante a brasileira. Como visto, para muitos autores, os determinantes do sucesso do PAA estão diretamente relacionados à forte participação de uma sociedade civil historicamente engajada com o desenvolvimento rural no Brasil.

4.2.3 Os Determinantes para a construção do PAA no Brasil

Segundo Zanella e Castro (2017), no PAA, a Sociedade Civil ultrapassou o papel de críticos externos e assumiu significativa influência no desenho e execução destas políticas. A este respeito, Grisa e Schneider (2015) lembram que os repertórios da ação coletiva de atores sociais podem variar ao longo do tempo.

Protesto, proposição e cogestão fazem parte das formas de ação coletiva dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar na contemporaneidade, ainda que com diferentes ardores, estratégias e “formatações” de outrora. Os movimentos sociais e sindicais da agricultura continuam acionando estratégias de protesto e de reivindicação (a exemplo dos Gritos da Terra, da Marcha das Margaridas, do Abril Vermelho, das ocupações de prédios públicos, das Jornadas de Luta da Agricultura Familiar etc.), se instrumentalizam cada vez mais para propor formatos institucionais e políticos para as políticas públicas, e reivindicam a cogestão e a execução partilhada das políticas públicas, seja visando aproximá-las e adaptá-las às distintas realidades sociais, seja para o empoderamento das próprias organizações sociais. (GRISA e SCHNEIDER, 2015, p.142)

Assim como o Fome Zero, o PAA, desde sua concepção, envolveu amplamente atores de diversas esferas, tanto da sociedade civil quanto de instituições governamentais. Segundo Grisa e Schneider (2012), é devido a sua trajetória e pelos atores que estiveram envolvidos, que o PAA apresenta novidades com relação a outras políticas públicas já existentes para a agricultura familiar, como por exemplo o PRONAF (MULLER e SCHNEIDER, 2012).

Nos termos da classificação de Grisa e Schneider (2015), esta “Terceira Geração” de políticas públicas para a Agricultura Familiar destaca-se fortemente pela proximidade entre Estado e Organizações da Sociedade Civil na formulação e na cogestão da política pública. Até então, a “permeabilidade” do Estado brasileiro às organizações sociais era limitada a uma relação em que “[...] apenas os grupos de interesse que ofereciam suporte ao grupo político no poder dialogavam com os burocratas responsáveis pela formulação das políticas públicas” (GRISA e SCHNEIDER, 2015, p.141).

Como visto, com a assunção do presidente Luiz Inácio Lula da Silva a presidência da república no Brasil ocorre uma mudança de um governo pautado no neoliberalismo e aliado aos setores mais conservadores da política nacional para um governo com participação e apoio de vários partidos e movimentos sociais localizados mais a esquerda do espectro político⁷⁵. Assim, a partir de 2003, ocorre no Brasil uma mudança na direção das políticas públicas, institucionalizando reivindicações históricas de movimentos e organizações sociais brasileiras (GRISA e SCHNEIDER, 2015), inclusive no campo da segurança alimentar e agricultura familiar. Neste setor, Grisa e Schneider (2015) destacam a participação de atores vinculados ao debate da segurança alimentar e nutricional (Consea); organizações agroecológicas; entidades da agricultura familiar; gestores públicos e estudiosos da agricultura familiar, segurança e abastecimento alimentar.

Um estudo realizado por Muller (2007; MULLER, SILVA e SCHNEIDER, 2012), que objetivava analisar como se deu a construção do PAA, os atores e disputas inseridas no processo, concluiu que o padrão de permeabilidade do Estado brasileiro permitiu que movimentos e organizações sociais ligados a agricultura familiar “colocassem suas reivindicações na agenda das políticas públicas federais, em virtude do ingresso no governo de atores que tinham vínculos prévios com tais movimentos e organizações” (MULLER, SILVA e SCHNEIDER, 2012, p.3)⁷⁶.

Neste estudo, Muller (2007) analisou o padrão de relação, posições ocupadas e grau de influência sobre o PAA dos seguintes atores: membros de organizações de agricultores (sindicatos, federações, movimentos sociais); militantes do tema da agricultura familiar com

⁷⁵ Apesar de ser consenso que, rupturas mais radicais com os modelos políticos do passado acabaram não ocorrendo.

⁷⁶ Para sua tese, Muller (2007) entrevistou representantes dos movimentos e organizações sociais da agricultura familiar (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura, Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar) e membros das instituições governamentais (Companhia Nacional de Abastecimento, Conselho de Segurança Alimentar, IPEA, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Fazenda e o extinto Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar).

participação em diversas organizações sociais, partidos políticos e/ou universidades; atores de diversos órgãos governamentais relacionados ao tema da agricultura familiar. Tratam-se de “atores reformistas”, com diferentes posições institucionais, que, “[...] a partir das oportunidades abertas pela mudança das forças políticas à frente do governo federal em 2003, têm a possibilidade de acessar os espaços e a rede de formulação e execução das políticas voltadas à agricultura, passando a disputar os rumos das mesmas” (MULLER, SILVA e SCHNEIDER, 2012, p.7). O estudo considerou que comunidade que deu origem ao PAA é composta, fundamentalmente, por dezesseis atores, vinculados a diversas instituições estatais e da sociedade civil, utilizando para análise o referencial das redes e comunidades de política como recurso metodológico.

Segundo este estudo, o estabelecimento do PAA resultou o amadurecimento das discussões ocorridas no interior de um grupo constituído fora das esferas governamentais, coeso e “[...] com uma longa trajetória de defesa de interesses e propostas comuns” (idem, ibidem, p.8). O estudo revela, por exemplo, que o MESA foi a instituição que mais possui membros na constituição da rede (totalizando seis participantes). O ator central deste grupo aglutinou os demais em torno de si e do Programa, a partir de uma relação pré existente de trajetória acadêmica (sobretudo por relações de orientando/orientado em cursos de mestrado ou doutorado). Segundo Muller, Silva e Schneider (2012), a atuação destes atores não se restringiu à Universidade, tendo eles passado a atuar em movimentos sociais e partido político, concomitantemente. Já da CONAB, três atores participaram da rede, sendo que dois foram incorporados à Companhia por suas relações com os movimentos sociais, pela experiência com o tema do abastecimento e a relação com o partido e um ator já fazia parte da burocracia da Conab há vários anos (MULLER, SILVA e SCHNEIDER, 2012).

O estudo de Muller, Silva e Schneider (2012) confirma que o Consea representou um importante interlocutor e formulador do PAA. Segundo o estudo, foi do Consea um dos principais articuladores do Programa, participante desde as primeiras discussões, na década de 90, no Instituto Cidadania.

O subgrupo formado no CONSEA teve participação efetiva, desde as fases mais iniciais do Programa. O documento formulado pelo conselheiro Plínio de Arruda Sampaio e discutido amplamente no Conselho foi, dentro do Governo, o ponto inicial de discussão para a formulação do PAA. (...) a discussão do Plano Safra 2003/2004 “É um primeiro passo de um programa de desenvolvimento que afeta as causas

da fome e da miséria nos âmbitos da produção e do consumo⁷⁷” partido (MULLER, SILVA e SCHNEIDER, 2012, p.14).

O estudo cita ainda um ator importante do Ministério da Fazenda que possui “[...] uma ampla rede de relações com os movimentos sociais, com o partido e, também, relações de origem acadêmica” e um ator do MDA que participa da comunidade do PAA desde o processo de discussão anterior ao início da gestão de Lula, com forte ligação com o partido (MULLER, SILVA e SCHNEIDER, 2012).

Tal estudo permitiu identificar qual a influência que os movimentos e organizações dos agricultores exerceram sobre a construção do PAA. Concluiu que inserções dos atores foram academia, partido político, movimento ou burocracia, sendo que as origens não são excludentes, pelo contrário, foi mais comum a combinação de duas ou mais inserções. O estudo concluiu que “[...] os atores mais centrais da comunidade do PAA tendem a ser aqueles que possuem relações com os representantes dos movimentos e organizações sociais”. Tratam-se de atores “[...] imbuídos das avaliações e demandas daqueles movimentos, em função de suas trajetórias relacionadas às organizações de agricultores e seus vínculos com os representantes destas organizações” (MULLER, SILVA e SCHNEIDER, 2012, p.12). Segundo os autores:

(...) o Programa surgiu pela ação de membros que tinham longas e sólidas relações com estes movimentos e organizações, mesmo que não participassem deles diretamente. Com o novo governo, a permeabilidade característica do Estado brasileiro permitiu que esses atores, até então ligados aos movimentos e organizações de agricultores familiares, passassem a atuar dentro do Estado, trazendo novas ideias e propostas para a formulação e implantação de políticas públicas (MULLER, SILVA e SCHNEIDER, 2012, p.16-17)

A interação da Sociedade Civil com os gestores públicos foi especialmente possível ao serem criados canais institucionais de consulta e articulação, como o restabelecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea (MULLER, 2007). O Consea representou papel decisivo na elaboração, implementação, monitoramento e até mesmo, como se verá mais adiante, na internacionalização do PAA. Restabelecido em 30 de janeiro de 2003, como órgão de assessoramento do presidente da República, o Consea representou o “[...] espaço híbrido de encontro da sociedade civil e do Estado” (GRISA e ZIMMERMAN, 2014) e instância máxima de participação social para essa política. Como visto, o Consea é presidido por um representante da sociedade civil, indicado(a) entre os seus membros e designado(a) pela Presidência da República. Seu Plenário é composto por 60

⁷⁷ “Diretrizes de Segurança Alimentar ao Plano de Safra 2003/2004”, apresentado para apreciação do Consea pelo conselheiro Plínio de Arruda Sampaio.

membros, sendo 40 da sociedade civil (dois terços) e 20 do governo (um terço). O método de escolha dos membros da sociedade civil continua o mesmo do primeiro Consea de 1993, a partir da indicação de personalidades de destaque e com a palavra final dada pelo presidente da República (TAKAGI, 2010; MENEZES, PORTO e GRISA, 2017; BRASIL, 2018⁷⁸)

Em setembro de 2006 foi aprovada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006), que tornou a segurança alimentar e nutricional uma política de Estado, institucionalizando a responsabilidade dos poderes públicos na promoção do direito de todas as pessoas ao acesso regular e permanente a alimentos, em qualidade e quantidade. A proposta da lei foi elaborada, de forma participativa, sob coordenação do Consea, sendo sua criação uma das deliberações da 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2004), quando “[...] cerca de 1,3 mil participantes decidiram que a segurança alimentar deveria ter respaldo legal, como já ocorria com a saúde, que possui o Sistema Único de Saúde (SUS) e a Lei Orgânica da Saúde”⁷⁹. Nas disposições gerais da Lei Orgânica no 11.346, em seu art. 6o, enfatiza-se que “O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional”.

A LOSAN instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Sisan e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN. A CAISAN representa uma instância governamental responsável pela coordenação e pelo monitoramento intersetorial das políticas públicas federais relacionadas à segurança alimentar e nutricional, ao combate à fome, e à garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). A CAISAN está sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e instalada na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan). É composta pelo Pleno Ministerial (os ministros que também fazem parte do CONSEA), Pleno Executivo (representantes dos ministérios), Secretaria-Executiva e Comitês Técnicos (instâncias de assessoramento que subsidiam a tomada de decisões) (BRASIL, 2018)⁸⁰.

O CONSEA tem caráter consultivo e compete a ele, entre outras atribuições, propor à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) as diretrizes e

⁷⁸ Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/o-que-e-o-consea>

⁷⁹ <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2017/setembro/losan-11-anos-de-uma-conquista-historica>

⁸⁰ <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/direito-a-alimentacao/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-sisan/caisan>

prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com base nas deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional⁸¹.

O Consea tornou-se um agente decisivo no campo da segurança alimentar e nutricional. Além do papel decisivo na concepção e acompanhamento do PAA e do PNAE, foi agente importante no acompanhamento da expansão do Pronaf; no Programa 1 Milhão de Cisternas e na discussão da implantação do Programa Bolsa Família e sua posterior expansão (MENEZES, PORTO e GRISA, 2017). O CONSEA mantém-se atuando no controle social, no monitoramento e na proposição de aperfeiçoamentos ao Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA. As ideias construídas em suas Conferências Nacionais e a pressão exercida têm contribuído expressivamente para questões como ampliação da diversidade socioeconômica da agricultura familiar; promoção de mudanças no modelo de produção agropecuário baseado em práticas mais sustentáveis; estímulo à emergência de novos mercados institucionais a partir da experiência do PAA ou o recente empenho pela criação de marcos legais específicos para a agricultura familiar⁸² (GRISA e ZIMMERMAN, 2015, p.33). Segundo Paulino (2017), um dos principais êxitos do Consea é garantir a perspectiva intersetorial da segurança alimentar e nutricional, na medida em que mantém setores de governo representados por seus respectivos ministérios (PAULINO, 2017).

Como se verá no próximo capítulo, o Consea também foi atuante no compartilhamento da experiência brasileira do PAA no âmbito da Cooperação Sul-Sul.

⁸¹ <http://www4.planalto.gov.br/consea/aceso-a-informacao/institucional/o-que-e-o-consea>

⁸² Segundo Vanessa Schottz, membro do Consea e do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), o sistema de regulação sanitária é fragmentado, com normas complexas e de difícil compreensão. Segundo a conselheira “A regulação sanitária brasileira está estruturada dentro de um modelo de desenvolvimento que privilegia o sistema alimentar como base no agronegócios e a produção de ultraprocessados em larga escala e em circuitos longos de produção, distribuição e consumo. A proposta da sociedade civil é para que seja estabelecido urgentemente um marco legal específico para a agricultura familiar e produção artesanal. O que está sendo pleiteado não é a flexibilização da legislação, mas sim que o sistema sanitário alimentar se adequa e reconheça a contribuição da produção agroecológica na promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional. “É possível, sim, caminhar para uma regulação sanitária que garantam o direito à saúde, mas é preciso garantir também o direito à diversidade, ao gosto, aos sabores e saberes” (Vanessa Schottz, entrevista ao site do Consea durante reunião plenária do órgão, 20/06/2018, em Brasília. Disponível em http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2018/copy_of_mai/2018-preciso-estabelecer-um-marco-legal-especifico-para-a-agricultura-familiar2018-diz-conselheira/view, acesso em junho de 2018)

5. BRASIL: UM ATOR GLOBAL NO COMBATE A FOME

As relações capitalistas pressupõem sistemas de produção organizados que operem em função de gerar bens e serviços cujo consumo será mediado pelo mercado, gerando lucro para os proprietários dos meios de produção. A produção de alimentos, em regra, não foge a esta lógica, ou seja, o alimento humano é disponibilizado como mercadoria seguindo as dinâmicas do mercado. Nesse contexto, na atualidade, apesar dos avanços tecnológicos, mais de 800 milhões de pessoas sofrem situação de fome crônica devido a dificuldades de acesso aos alimentos básicos para suprir suas necessidades diárias. Segundo dados do último relatório da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, 2017), apesar dos avanços em relação a grave crise mundial de alimentos que o mundo viveu em 2007/2008 (quando o número de pessoas que passavam fome no mundo chegou a totalizar 1 bilhão), ainda se contabilizou 815 milhões de pessoas cronicamente subnutridas no mundo no ano de 2016⁸³. Neste mesmo ano, a atrofia no crescimento em decorrência da má nutrição afetou uma em cada quatro crianças menores de cinco anos, chegando a afetar, em algumas regiões, um terço das crianças menores de cinco anos (FAO, 2017).

Segundo a FAO, não se trata de um problema de falta de alimentos, uma vez que o mundo produz uma média de 2800 calorias/dia por pessoa, o que seria mais do que suficiente:

Nas últimas décadas, o potencial produtivo da agricultura global excedeu o crescimento da população, resultando em um constante, embora lento, aumento da disponibilidade média per capita de alimentos. Para o mundo como um todo, a oferta de alimentos per capita aumentou de cerca de 2 200 kcal / dia, no início dos anos 1960, para mais de 2 800 kcal / dia até 2009.

[...] O progresso na oferta per capita, por si só, não resulta necessariamente em uma redução da fome, já que a insegurança alimentar é muitas vezes o resultado de falta de acesso, baixa capacidade de utilização dos alimentos e condições instáveis. O progresso na redução da prevalência da desnutrição diminuiu desde 2007. Preços altos e voláteis dos alimentos e uma desaceleração no crescimento econômico global têm dificultado a capacidade das pessoas pobres de comprar alimentos suficientes. (FAO, 2011, p.126) (tradução própria)

⁸³ A FAO mede a fome como o número de pessoas que não consome o mínimo necessário de energia alimentar diária, que corresponde à quantidade de calorias necessárias, de acordo com o sexo e a idade para realizar uma atividade ligeira e ter boa saúde (FAO, 2017).

Assim, as principais razões para a persistência da insegurança alimentar no mundo não residem, necessariamente, na escassez de alimento, mas, principalmente, em questões relacionadas a pobreza. Seguem-se questões relacionadas a conflitos e guerras (FAO, 2017), mudanças climáticas (FAO, 2017; BEGHIN, 2014) e o aumento do poder dos conglomerados transnacionais sobre as cadeias produtivas dos alimentos (SILVA, 2015).

Sobre os conflitos e guerras, José Graziano afirmou recentemente que “[...] a fome tem aumentado em cenários mais violentos. A relação é direta. É em países como a Síria, Iêmen, Afeganistão, Sudão do Sul, Iraque e Somália que encontramos algumas das maiores taxas de insegurança alimentar”⁸⁴ (GRAZIANO DA SILVA, 2018). Segundo o último relatório da FAO:

[...] deteriorações foram observadas mais notavelmente em situações de conflito e conflito combinados com secas ou inundações [...] O número de conflitos também está aumentando. Agravados por crises relacionadas ao clima, os conflitos afetam seriamente a segurança alimentar e são uma das causas de grande parte do recente aumento da insegurança alimentar (FAO, 2017, p.2) (tradução própria).

Sobre o aumento do poder dos conglomerados transnacionais sobre as cadeias produtivas dos alimentos, nos últimos anos, o mundo viveu uma intensa concentração da indústria agroalimentar, por meio de processos de fusões e aquisições, tornando-se um setor cada vez mais poderoso, cujo aumento da concentração preocupa especialistas em alimentação. Segundo dados do *Bank of America Merrill Lynch*, citado por Morini (2015), a indústria agroalimentar vale 2,3 trilhões de euros, o equivalente ao PIB do Brasil e a 3% da economia global. O setor tem se concentrado cada vez mais em poucas mãos, desde os insumos até a distribuição pelas grandes comercializadoras de grãos. Segundo Lourdes Benavides, responsável pelo tema da Segurança Alimentar da *Oxfam Intermón*, “isso lhes dá um grande poder ao longo da cadeia, tanto de fixação de preços, como de controle de reservas, sem falar de sua influência na tomada de decisões políticas” (em entrevista a MORINI, 2015⁸⁵). Assim, a segurança alimentar do planeta vive uma relação direta de dependência com estas grandes multinacionais que concentram a oferta de alimentação, de modo que alterações nos preços destas indústrias agravam as crises alimentares mundiais, como foi a do final da primeira década dos anos 2000. Segundo Beghin (2014), a especulação nos mercados de *commodities* alimentares e a alta do

⁸⁴ Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/26/opinion/1530022522_378648.html. Acesso em maio de 2018.

⁸⁵ Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2015/05/22/economia/1432289810_956237.html. Acesso em maio de 2018.

preço do petróleo encontram-se entre os principais fatores que contribuíram para provocar expressivo aumento dos preços nas crises de alimentos que ocorreram entre 2006 e 2010.

Outro fator que agrava a insegurança alimentar nos países mais pobres é o direcionamento de grande parte das terras agricultáveis destes países para a produção de *commodities* agropecuárias destinadas à exportação e para produção exclusiva dos alimentos economicamente mais rentáveis (SILVA, 2015). Apesar de gerar também uma série de impactos sociais como exclusão social, êxodo rural e concentração fundiária (ZANELLA e CASTRO, 2017), há um interesse interno e externo por tais investimentos nos países em desenvolvimento:

[...] pelo fato de que é a exportação de *commodities* (agropecuárias e minerais) que proporciona a geração de divisas para pagamento dos serviços da dívida pública dos países não desenvolvidos, o processo envolve poderosos interesses, internos e externos, vinculados ao circuito global de valorização do capital em sua refinada e perversa forma de acumulação financeira. (SILVA, 2015, p.4)

A falta de incentivo aos pequenos agricultores agrava a situação de vulnerabilidade das pessoas que vivem no campo, que representa a maioria da população na maior parte dos países pobres. Segundo o Banco Mundial (2018), na Etiópia, por exemplo, 80% da população habita na zona rural, comparada a 83% no Malauí, 81% no Níger e 67% em Moçambique (BANCO MUNDIAL, 2018).

É na zona rural dos países periféricos onde se concentra a maior parte de pessoas em insegurança alimentar no planeta. Um levantamento da FAO (2012) criou categorias dos setores populacionais mais vulneráveis a situação de insegurança alimentar no mundo. Nele encontra-se a categoria Membros de Famílias com Baixos Rendimentos e com Meios de Subsistência Precários, composta por: Agricultores de subsistência e pequenos agricultores; Famílias camponesas a cargo de mulheres; Camponeses sem terra; Pescadores; Pastores nômades; Pastores sedentários; Agricultores e criadores de gado; Habitantes das florestas; Pequenos produtores de explorações agrícolas periféricas e cultivadores de hortaliças; Trabalhadores agrícolas contratados; Trabalhadores rurais (FAO, 2012). No Brasil, por ocasião do “Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural”, a então diretora executiva do Programa Mundial de Alimentação da Organização das Nações Unidas (PMA/ONU), Josette Sheeran, afirmou que metade da população mundial que passa fome é formada por pequenos agricultores que não conseguem produzir para alimentar a própria família.

Na África Subsaariana, por exemplo, apesar de serem responsáveis por 80% da oferta de alimentos, “pequenos agricultores estão dentre os mais vulneráveis à insegurança alimentar e às ineficiências dos sistemas alimentares locais e a falta de acesso a mercados inclusivos” (BRASIL; FAO; WFP; UKAID, 2014, p. 11). O relatório de 2017 da FAO avaliou que a África Subsaariana permanece como a região com maior prevalência de subnutrição (*Prevalence of undernourishment - PoU*), afetando 22,7% da população em 2016 (cerca de uma em cada quatro pessoas na região encontra-se subnutrida). Como é possível verificar na tabela a seguir, ali a situação é especialmente urgente na parte Oriental, onde se estima que um terço da população esteja subnutrida (FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO, 2017). Por outro lado, o mesmo relatório aponta a América Latina como a região que obteve maior sucesso na superação da insegurança alimentar.

Tabela 2: Prevalência de subnutrição no mundo por região, 2000–2016

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ⁸⁶
Porcentagem									
MUNDO	14.7	14.2	11.5	11.2	11.0	10.8	10.7	10.6	11.0
ÁFRICA	24.3	20.8	18.3	17.9	17.8	17.8	18.1	18.5	20.0
Norte da África	6.8	6.3	5.1	4.8	8.5	8.4	8.3	8.3	8.3
África Subsaariana	28.1	23.7	20.6	20.2	20.0	20.0	20.4	20.8	22.7
África Oriental	39.3	34.3	30.9	30.2	30.6	30.6	30.9	31.1	33.9
África Central	37.4	29.4	23.8	23.1	22.5	22.3	24.0	24.4	25.8
Sul da África	7.1	6.4	6.7	6.3	6.2	6.2	6.5	6.6	8.0
África Ocidental	15.1	12.0	10.0	9.9	9.9	9.8	9.8	10.4	11.5
ÁSIA	16.7	17.0	13.2	12.8	12.5	12.2	11.9	11.6	11.7
Asia Central e Sul Asiático	17.6	20.1	15.7	15.7	15.6	15.4	15.1	14.7	14.2
Ásia Central	15.7	14.2	10.6	9.9	9.1	8.4	8.2	8.2	8.4
Sul Asiático	17.7	20.4	15.9	15.9	15.9	15.7	15.3	14.9	14.4
Ásia Oriental e Sudeste Asiático	16.6	15.2	11.6	10.9	10.4	9.9	9.6	9.2	9.7
Ásia Oriental	14.6	14.1	11.3	10.7	10.3	9.9	9.5	9.1	9.0
Sudeste Asiático	22.0	18.1	12.4	11.3	10.7	10.0	9.7	9.4	11.5
Ásia Ocidental	11.3	10.5	9.4	9.1	8.9	8.7	8.9	9.3	10.6
AMÉRICA LATINA E CARIBE	12.0	9.1	6.8	6.6	6.4	6.3	6.3	6.3	6.6

⁸⁶ Valores projetados

América Latina	11.1	8.0	5.9	5.7	5.5	5.4	5.4	5.5	5.9
América Central	8.1	8.3	7.1	7.2	7.1	7.1	6.9	6.7	6.5
América do Sul	12.2	7.9	5.4	5.1	4.8	4.7	4.8	5.0	5.6
Caribe	23.8	23.3	19.9	19.3	19.4	19.2	18.9	18.4	17.7
OCEANIA	5.3	5.3	5.0	5.2	5.3	5.7	6.0	6.4	6.8
AMÉRICA DO NORTE E EUROPA	< 2.5								
<i>Grupo de outros países</i>	9.3	8.7	7.6	7.3	8.7	8.5	8.6	8.8	9.5

Fonte: FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO, 2017 (tradução própria)

Em um contexto como este, agravado pela grande crise de alimentos do final da primeira década do século XXI, os resultados do Fome Zero transformaram o Brasil em uma espécie de referência mundial para o combate à pobreza e insegurança alimentar. O Brasil destacou-se por ter atingido antes do previsto tanto a meta dos ODM de reduzir pela metade a proporção de pessoas que sofrem com a fome, quanto a meta mais rigorosa da Cúpula Mundial da Alimentação (*World Food Summit*) de reduzir pela metade o número absoluto de pessoas famintas até 2015. Segundo relatório da FAO (FAO; IFAD e WFP, 2014), entre fevereiro de 2000 e junho de 2004, a taxa de subnutrição no Brasil já havia caído pela metade, de 10,7% para menos de 5%. Entre 2001 e 2012, a pobreza total no Brasil caiu de 24,3% para 8,4% da população, enquanto a pobreza extrema caiu de 14,0% para 3,5%, no mesmo período. Segundo o relatório, no Brasil, “[...]os esforços iniciados em 2003 resultaram em exitosos processos participativos e coordenação de instituições, implementando políticas que efetivamente reduziram a pobreza e a fome” (FAO, IFAD e WFP, 2014, p. 20) (tradução própria).

Como dito, a partir da experiência do Fome Zero e as políticas associadas ao programa, como o Bolsa Família ou o PAA, o Brasil tornou-se referência mundial em matéria de políticas públicas para erradicação da pobreza, desenvolvimento rural e combate à fome. Segundo Silva (2015), os êxitos na luta contra a fome no Brasil tornaram-se possíveis pela articulação da rede de proteção social com políticas públicas destinadas a intervir nas fragilidades da agricultura familiar. Assim, com a implementação do Fome Zero, a agricultura familiar do Brasil ganhou visibilidade inédita, ao comprovar sua importância para o abastecimento interno e segurança alimentar da população (SILVA, 2015).

Segundo Lopes Filho (2017), o PAA e o PNAE são os melhores exemplos da articulação de políticas para erradicação da fome e da pobreza, ao garantir renda para os agricultores familiares, que ainda são os mais afetados pela pobreza no Sul do mundo, e contribuir para a segurança alimentar dos estudantes e para melhora no desempenho deles na escola. Silva (2015) lembra que, mais do que garantir a distribuição de alimentos pelos instrumentos públicos, o PAA estimula os circuitos de comercialização para os “agricultores que não conseguem participar de forma competitiva do mercado convencional, gerando condições propícias ao desenvolvimento das comunidades rurais” (SILVA, 2015, p. 7). Como visto, programas como o PAA representam uma tecnologia social inovadora, ainda, porque promovem o resgate dos hábitos alimentares regionais, fortalecem a economia local, conservam a biodiversidade, asseguram renda para quem produz, disponibiliza alimento de qualidade para as pessoas que se encontram em insegurança alimentar e nutricional e, ainda, servem para a formação de estoques públicos de alimentos. Assim, segundo Porto e outros (2014), o PAA é considerado inovador pela forma como consegue articular, numa única política pública, dimensões diversas do desenvolvimento. Pelos seus múltiplos impactos sobre o desenvolvimento rural e segurança alimentar, o Programa irradiou efeitos também para além fronteiras nacionais, passando a despertar a atenção de agências multilaterais internacionais e de outros países (PORTO et al, 2014).

Uma década do Programa de Aquisição de Alimentos no Brasil o consolidou como espécie de embaixador brasileiro na cooperação pelo desenvolvimento rural e segurança alimentar com outras nações. Segundo Lopes Filho (2017), o PAA e PNAE foram as políticas que mais despertavam interesse de Governos, de organizações internacionais, e de organizações não governamentais que procuraram o Brasil, durante os primeiros anos do Governo Lula, para conhecer mais sobre o programa Fome Zero. Segundo Takagi, Sanches e Graziano da Silva (2014), os resultados positivos do PAA no Brasil, associado a possibilidade de multiplicação de uma série de fatores que caracterizam o programa, confiaram-lhe tal posição:

O êxito do programa brasileiro de aquisição de alimentos ao longo dos últimos dez anos do ponto de vista da segurança alimentar e nutricional, do fortalecimento da agricultura familiar, da melhoria da renda dos agricultores, da valorização da produção local e de sua diversificação ultrapassou as fronteiras do país, atraindo a atenção internacional justamente pela consistência e a eficácia dessa arquitetura e dos efeitos multiplicadores comprovados em seus resultados (TAKAGI, SANCHES e GRAZIANO DA SILVA, 2014, p. 30)

A internacionalização do PAA pelo Brasil fundamenta-se de diversas formas, destacando-se o que determina o art. 6º da lei que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e

Nutricional - Sisan (Lei Orgânica no 11.346), de 2006: “O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional”.

Como visto, a partir de 2003, o Brasil direciona fortemente a sua política externa para as relações Sul-Sul, da qual as políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – CID fazem parte. Apesar da múltipla agenda da Cobradi, o Brasil passou a participar de forma atuante e propor iniciativas internacionais voltadas principalmente para os temas de desenvolvimento agrícola e fortalecimento da segurança alimentar.

O esforço deliberado do Governo brasileiro em posicionar a luta contra a fome e a pobreza no centro da sua agenda internacional materializou-se em produtos como: 1. a participação ativa do Brasil na elaboração das Diretrizes Voluntárias para realização progressiva do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA), aprovadas pelo Conselho da FAO em 2004; 2. o papel que o Brasil desempenhou na reforma do Comitê de Segurança Alimentar das Nações Unidas (CSA) da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), que resultou na criação do Mecanismo para Participação da Sociedade Civil (MSC) e do corpo assessor do Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar e Nutricional (HLPE). O HLPE é encarregado de realizar pesquisas sobre temas escolhidos para debate pelo CSA. Tais debates são encaminhados para as três agências baseadas em Roma: FAO, PMA e Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), influenciando suas agendas (PAULINO, 2017); 3. Em 2010, o Brasil passou a integrar a iniciativa “*good humanitarian Donorship*” (ghD), único país fora dos tradicionais doadores do Norte a integrar a iniciativa. Juntou-se também ao grupo consultivo da “*global Facility for Disaster reduction and recovery*” (gFDrr) do Banco mundial, e ao “*humanitarian liaison Working group*”, das Nações Unidas. Segundo Beghin (2014), nesses agrupamentos, o Brasil defendeu, entre outros, a preferência pela utilização de compras locais na realização de assistência humanitária (BEGHIN, 2014); 4) O Brasil criou, ainda em 2006, junto com o ex-presidente da Guatemala, Oscar Berger, o reconhecido programa Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome (IALCSH/FAO 2025), que propõe a erradicação completa da fome no continente latino americano até 2025; 5) foi um ator central na criação da Reunião Especializada em Agricultura Familiar do MERCOSUL (*Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR - REAF*) em 2004; 6) criação do Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da pobreza, em 2004. Em 2006, o Fundo recebeu, pelo êxito de suas iniciativas, o prêmio “Parceria Sul-Sul para Aliança Sul-Sul”, concedido pelo PNUD, e, em 2010, o *Millennium Development Goals Awards*. 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 triangular⁸⁷; 7) Promoveu a Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento (Ciradr/FAO) em 2006 no Brasil; 8) Teve participação destacada no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (Consan- CPLP); 9) Foi o principal fundador da CELAC em 2010, no marco da qual instituiu importantes reuniões especializadas no tema da agricultura familiar e segurança alimentar, como a Reunião Ministerial sobre Desenvolvimento Social, Erradicação da Fome e Pobreza, e a Reunião de Ministros da CELAC sobre Agricultura Familiar; dentre outros.

O reconhecimento das políticas brasileiras de Desenvolvimento da Agricultura Familiar e Segurança Alimentar impactou em prêmios internacionais por suas atividades na luta global contra a fome e a pobreza, como: Medalha Agrícola da FAO, em 2005; Prêmio pela Paz Felix Houphouët-Boigny da UNESCO, em 2009; prêmio de primeiro lugar entre os países em desenvolvimentos em iniciativa contra a fome pela ONG *Action Aid*, em 2009, durante a Cúpula Mundial da Alimentação, em Roma; prêmio “Campeão Global da Luta Contra a Fome”, do PMA, em 2010⁸⁸; o *World Food Prize*⁸⁹, em 2011, pelo sucesso na implementação de políticas públicas de combate à fome e à pobreza no marco do programa Fome Zero (FRAUNDORFER, 2013), dentre outros. Segundo os organizadores do *World Food Prize*, “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” (BEGHIN, 2014, p. 33).

Destaca-se, ainda, como fruto de tal reconhecimento, a eleição de um brasileiro como primeiro latino-americano a presidir a FAO. O apoio a implantação de programas como o PAA foi uma diretriz enfatizada na plataforma que ancorou a candidatura do Brasil à Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) em 2011 (TAKAGI, SANCHES e GRAZIANO DA SILVA, 2014). José Graziano da Silva, que havia sido ministro da segurança Alimentar (MESA) no primeiro mandato do governo Lula e um dos criadores do programa

⁸⁷ 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. 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. (BEGHIN, 2014, p. 42)

⁸⁸ Vide <https://news.un.org/pt/story/2010/05/1342431-pam-vai-homenagear-lula-por-papel-no-combate-fome>

⁸⁹ prêmio criado nos anos de 1970 pelo premiado Nobel da paz Norman Borlaug.

Fome Zero, elegeu-se diretor-geral da FAO em 2012 com o programa intitulado Trabalhando Juntos pelo Bem da Humanidade, que, dentre outros, compromete-se com a conclusão do processo de reforma da FAO e com a expansão das parcerias Sul-Sul. Tal candidatura contou com forte apoio dos países africanos (BOECHAT e ESTEVES, sem data).

[...] a vitória de José Graziano para o cargo de diretor-geral da FAO, em 2012, foi uma grande conquista para o Brasil, fortalecendo sua imagem de potência agrícola no cenário internacional. A candidatura brasileira se deu, em grande parte, pelo apoio da maioria dos países africanos, o que pode ser relacionado ao estreitamento das relações Brasil-África no campo da agricultura ao longo dos anos anteriores à eleição (BOECHAT e ESTEVES, sem data, p. 3).

A partir de sua experiência no Brasil, Graziano se destacará por reforçar o tema da segurança alimentar e nutricional na cooperação Sul-Sul e na cooperação triangular na plataforma da FAO, com destaque aos programas que vinculam a agricultura familiar com a alimentação escolar. Esta correlação, segundo artigo do próprio Graziano, “[...] tornou-se uma espécie de ovo de Colombo disseminado na América Latina e Caribe”, diante da importância da alimentação escolar na reordenação do desenvolvimento de um país (TAKAGI, SANCHES e GRAZIANO DA SILVA, 2014, p.31). Sobre a “exportação” do PAA, ele afirma, no mesmo artigo, que: “Em sociedades onde a pobreza rural é fator frequentemente vinculado à inexistência de mercado à agricultura familiar, e a subnutrição infantil predomina, a implantação do PAA é o pulo do gato. Faz diferença, e a diferença aparece em pouco tempo” (TAKAGI, SANCHES e GRAZIANO DA SILVA, 2014, p.32).

Segundo último relatório da COBRADI (IPEA2016), a execução de políticas voltadas ao tema do desenvolvimento social e combate à fome fez com que o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS) recebesse diversas demandas de governos estrangeiros interessados em conhecer as experiências brasileiras. O MDS participou da cooperação brasileira por meio do compartilhamento de experiências por autoridades, especialistas e técnicos do ministério em eventos nacionais e no exterior, tais como audiências, conferências, debates, encontros, exposições, fóruns, missões, dentre outros. De acordo com o MDS, o órgão se fez presente no exterior em 88 missões em 2011, 73 em 2012 e 59 missões em 2013, em eventos organizados por outros países, por atores regionais, ou foros globais. O compartilhamento de experiências também foi promovido pelo MDS em solo brasileiro ao receber delegações estrangeiras em eventos nacionais - segundo o IPEA, apenas em 2011, 80 delegações, representantes de 50 países, vieram ao Brasil para conhecer experiências brasileiras de desenvolvimento social e combate à fome. O aumento no número de delegações interessadas nos programas sociais em 2012 aumentou para 136 delegações de 65 países, “[...] fruto do

lançamento dos seminários internacionais e de outros eventos promovidos pelo ministério naquele ano” (IPEA, 2016, p.37).

Observa-se, assim, um movimento que contempla tanto um interesse das organizações internacionais, comunidades acadêmicas, políticas, etc. pela experiência brasileira, quanto uma intencionalidade do governo brasileiro em disseminar tais políticas⁹⁰.

Vale destacar que, em 2004, o então presidente Lula criou a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFOME), para atuar como uma interface internacional do Fome Zero, coordenando a política externa brasileira em temas de Desenvolvimento Rural Sustentável, de Segurança Alimentar e Nutricional e de Ajuda Humanitária Internacional, seja na sua vertente emergencial como estrutural. A ideia da Ajuda Humanitária estrutural nasce na cooperação brasileira a partir de programas que enxergam na emergência uma alavanca de fomento para os próprios países beneficiados (TAKAGI; SANCHES; GRAZIANO DA SILVA, 2014). Até então, o caráter da Ajuda Humanitária era predominantemente assistencialista, quando programas humanitários de agências internacionais de desenvolvimento eram estabelecidos para garantir à população o acesso a alimentos. Ao Governo do país receptor cabia apenas a coordenação e a mobilização da assistência alimentar internacional, reforçando a baixa participação do Estado na promoção de sua própria autossuficiência alimentar. A CGFome passa a defender a ideia segundo a qual a cooperação humanitária deve associar 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, principalmente, compras locais de alimentos advindos de pequenos produtores para assistência alimentar humanitária. Assim, como afirmam Lopes Filho e Sabourin (2017), a cooperação brasileira acabou por desenvolver uma proposta global de assistência alimentar que procurava associar a busca da sustentabilidade social, econômica e ambiental. O exemplo mais expressivo dos esforços brasileiros para uma ação humanitária sustentável foi a criação do PAA Africa – *Purchase from Africans for Africa* (BEGHIN, 2014).

Os projetos coordenados pela CGFOME eram executados em parceria com agências do Sistema ONU, como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

⁹⁰ Evans (2009), analisando criticamente os processos de *Policy Transfer*, trava uma discussão entre Processos de transferência de políticas (o qual envolve, necessariamente, a presença do elemento de “intencionalidade” no Estado/instituição/ator emissor ou na outra parte interessada) x Processo de convergência política (quando um modelo/norma alcança projeção internacional devido forças transnacionais harmonizastes). O autor coloca tais perspectivas como excludentes, diferente do que emanará das entrevistas, neste estudo, na próxima seção.

(FAO), o Programa Mundial de Alimentos (PMA), o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), entre outros. A CGFOME participava ativamente de importantes fóruns multilaterais regionais nos temas da Segurança Alimentar e Desenvolvimento Rural, tais como a Reunião Especializada em Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF), o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (Consan CPLP), o Plano de Segurança Alimentar, Nutrição e Combate à Fome 2025 da CELAC, entre outros⁹¹.

Vale destacar ainda a criação, no Brasil, em 2011, do Centro de Excelência contra a Fome. Em parceria com o governo brasileiro, a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do Programa Mundial de Alimentos - PMA, instituiu em Brasília o Centro de Excelência contra a Fome (*Centre of Excellence against Hunger in Brazil*), para facilitar a vinda de missões de outros países ao Brasil e a transferência das tecnologias.

O Capítulo seguinte visa descrever o PAA África, dando ênfase a algumas subjetividades de seu processo de criação e disputas de perspectivas com outros atores internacionais engajados na agenda da segurança alimentar. Forma utilizados, já neste capítulo, alguns trechos das entrevistas realizadas.

5.1. PROMOVEDO COMPRAS LOCAIS DE ALIMENTOS PARA SEGURANÇA ALIMENTAR NO CONTINENTE AFRICANO - *PURCHASE FROM AFRICANS FOR AFRICA* (PAA AFRICA)

No contexto da crise mundial de fome de 2008, no final de 2009, o então presidente Lula convidou os presidentes e chefes de Estado africanos para uma reunião em Roma, na FAO, para discutir a crise de fome. Trata-se de uma crise que afetou significativamente a África, a ponto de ameaçar a já frágil paisagem democrática do continente, quando ocorreram muitos levantes

⁹¹ Disponível em <http://socialprotection.org/institutions/brazil-coordena%C3%A7%C3%A3o-geral-de-coopera%C3%A7%C3%A3o-humanit%C3%A1ria-e-combate-%C3%A0-fome-cgfome-general> (acesso em junho de 2018)

populares (LOPES FILHO, 2018, informação verbal). Tal contexto de instabilidade levou o presidente Lula a participar da primeira Cúpula da FAO depois a crise de Fome de 2008, e convidar os presidentes e chefes de estados africanos para um debate sobre a Fome no continente. Segundo o entrevistado que compunha equipe do PAA África pela CG Fome, “Lula convidou todos os presidentes e chefes de estado de governos africanos para fazer uma reunião as margens da Cúpula, para discutir esta crise de fome (LOPES FILHO, 2018, informação verbal). Brasil, FAO, PMA e FIDA foram os anfitriões desta reunião, de onde saiu o compromisso de um próximo encontro no Brasil, no ano seguinte.

Em julho de 2009, o presidente Lula havia participado da Cúpula da União Africana, realizada em Sirte, Líbia, quando já havia lançado a sugestão da realização de uma reunião de Ministros de Agricultura do Brasil e dos Países Africanos. O compromisso foi reiterado na referida reunião com Grupo Africano às margens da Cúpula Mundial de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Roma, de 16 a 18 de novembro de 2009⁹².

[...] o presidente Lula queria ter uma conversa com os seus homólogos sobre o que estava acontecendo de fato na África e como o Brasil poderia somar esforços com estes organismos internacionais para ajudar a enfrentar esta crise. Então foi uma reunião que aconteceu lá na FAO mas não foi uma reunião da FAO, foi uma iniciativa do próprio presidente Lula. Foi uma iniciativa dele. Acho que foi a primeira vez na história que um presidente brasileiro se reuniu com todos os outros presidentes africanos, então foi uma reunião bastante interessante. E daí é que surgiu a ideia de fazer o Fórum Brasil África, porque na hora que acabou esta conversa lá, eles falaram “Lula, tá tudo bem, obrigada pelo que você disse, mas e agora, o que é que a gente faz?”. E daí que, da mesma forma que aqui na América Latina e no Caribe, Lula, com Berger, tinha criado a iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome – Berger era o presidente da Guatemala na época – os presidentes africanos perguntaram se não poderia pensar alguma coisa igual para África. E aí ficou esta ideia de ter esta reunião aqui no Brasil, de seguimento a essa reunião, que viriam os ministros da agricultura para discutir mais em termos técnicos quais eram os caminhos possíveis (LOPES FILHO, 2018, informação verbal)⁹³

No encontro em Roma, ficou decidido uma reunião de seguimento, no Brasil, com a presença dos Ministros da Agricultura africanos para discutirem a experiência brasileira. Assim, em maio de 2010, o governo brasileiro promoveu o “Diálogo Brasil – África em Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural”, em Brasília, com o objetivo de fortalecer a parceria com os países africanos nos temas da Agricultura e luta contra fome. O

⁹² Disponível em <http://www.agroafrica.itamaraty.gov.br/pt-br/>

⁹³ Entrevista realizada com Marcos Lopes Filho, em julho de 2018. Marcos integrou a equipe do PAA África desde a sua concepção, como Assessor de Programas de Cooperação Internacional em Segurança Alimentar da CG Fome. Entrevista concedida em junho de 2018.

evento foi aberto pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o diretor-geral da FAO, Jacques Diouf e a diretora-executiva do Programa Mundial de Alimentação da ONU, Josette Sheeran, e contou com a presença de mais de 40 ministros africanos de agricultura, desenvolvimento agrário e nutrição, além de instituições financeiras multilaterais como o Banco Mundial e do Banco Africano de Desenvolvimento. Nessa ocasião, em seu discurso oficial, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva assumiu o compromisso de criar alguns programas de cooperação com países africanos reproduzindo experiências brasileiras na área de agricultura familiar, a fim de reforçar a segurança alimentar, tendo o PAA como a principal referência das possibilidades de cooperação (TAKAGI, SANCHES, SILVA, 2014).

Neste evento, um Documento Final foi assinado pelas autoridades presentes, cujo texto estabelece um diálogo permanente entre a África e o Brasil em matéria de desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional, com o objetivo de realizar avaliações periódicas da cooperação, propor diretrizes para seu melhoramento e considerar novas iniciativas. Este encontro é considerado o marco da criação do PAA África, e sua declaração final já traz algumas características basilares do programa, como a parceria com instituições multilaterais da ONU⁹⁴.

(...) Se você pega a declaração final deste Diálogo, ali naquela declaração já está desenhado o escopo, as grandes linhas do projeto PAA África. Eles falam em compartilhar a experiência do PAA Brasil com os países africanos, usa-se a expressão projetos pilotos para testar ou adaptar (...)e fala-se também de trocas de conhecimento, ou cooperação sul-sul. E a própria declaração também no final fala de que esta declaração seria apoiada por parceiros internacionais do desenvolvimento, e citam vários, entre eles a FAO, PMA (...). Então, aquele documento, como um documento oficial, ele é o início do PAA África e acho que ele já marca bem a participação da FAO já sendo citado no documento (KLUG, 2018)⁹⁵

Em seu site, por ocasião do início do encontro, as Nações Unidas afirmaram a intenção da FAO em colaborar com o que eles chamaram de “intenção brasileira de apoiar os países africanos a desenvolver e implementar suas próprias versões do Fome Zero”. Segundo o site da ONU: “A FAO vai desempenhar um papel chave para facilitar e promover a colaboração, além

⁹⁴ Este documento sumiu da rede após fechamento do CG Fome, em 2016. Além do *link* original do governo (<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/dialogo-brasil-africa-sobre-seguranca-alimentar-combate-a-fome-e-desenvolvimento-rural-adocao-de-documento-final>) acusar indisponibilidade, a assessoria de comunicação do Itamaraty, após contato da autora, informou que “Infelizmente a área técnica não encontrou o documento solicitado. Foram encontrados estes outros arquivos (em anexo) que mencionam o evento, mas não a declaração final”. Um dos entrevistados possuía o documento em um HD que estava inacessível.

⁹⁵ Entrevista realizada com Israel Klug, consultor contratado pela FAO para apoiar a CG Fome na criação e implementação do PAA África. Entrevista concedida em junho de 2018.

de buscar mecanismos para articular projetos e promover trabalho conjunto”. Na ocasião, o então diretor geral da FAO Jacques Diouf também entregou ao presidente Lula uma medalha da FAO, em reconhecimento ao seu empenho na luta contra a fome (NAÇÕES UNIDAS, 2018)⁹⁶

A ideia de que fosse o PAA surgiu da própria dinâmica da reunião, porque foi uma das políticas que mais despertou interesse dos ministros de agricultura. E também porque era a menina dos olhos do Consea, era a menina dos olhos do governo - ou de um setor do governo que apostava muito nesta articulação de mercados com assistência técnica para fortalecimento da Agricultura Familiar -, e do próprio Lula, para quem o PAA era a política síntese do que foi o Fome Zero, porque o PAA articula uma série de atores que vão desde o produtivo até o consumo. Então o PAA era um pouco esta política síntese, por isso se decidiu que o PAA seria a política objeto desta cooperação (LOPES FILHO, 2018, informação verbal)

Ao final do encontro, foi definido que o governo brasileiro disponibilizaria recursos para o fomento do PAA no continente africano. O programa foi batizado pelos próprios parceiros africanos de *Purchase from Africans for Africa* – PAA África, em alusão ao programa brasileiro que o inspirou. Segundo a definição oficial do programa, o PAA África representa:

Uma iniciativa conjunta para **promover segurança alimentar e nutricional e geração de renda para agricultores e comunidades vulneráveis em países africanos**. Inspirada pela experiência brasileira bem-sucedida do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a parceria foi concebida para apoiar os esforços globais de erradicação da fome e da desnutrição e representa uma oportunidade estratégica para a cooperação horizontal com os países africanos.⁹⁷ (grifo nosso)

Inicialmente, 5 (cinco) países foram selecionados para a implantação dos chamados projetos-pilotos: Etiópia, Malauí, Moçambique, Níger e Senegal. Tratam-se de países cuja maior parte da população habita na zona rural: Etiópia: 80%, Malauí: 83%, Moçambique: 67%, Níger: 81% e Senegal: 56% (BANCO MUNDIAL, 2018). Segundo o diplomata Milton Rondó (ex ministro coordenador geral da CG Fome)⁹⁸, o critério de escolha dos países foi uma representação por cada macro região da África - cobrindo as cinco macro regiões - e um critério cultural de equilíbrio: um lusófono, representado por Moçambique, dois anglófonos que

⁹⁶ Disponível em <https://nacoesunidas.org/diretor-geral-da-fao-participa-do-dialogo-entre-brasil-e-africa-sobre-a-luta-contr-a-fome/>

⁹⁷ Uma outra dificuldade com os documentos oficiais. O link original da definição do PAA Africa seria: <http://paa-africa.org/pt/about/paa-africa/>. Entretanto, o site foi desativado ainda em 2017. Esta definição oficial, antes no corpo do site, encontra-se registrada em diversos trabalhos. Aqui foi utilizado o registro feito por Paulino, 2017, na página 33.

⁹⁸ Entrevista com o Ministro Milton Rondo, Diplomata Coordenador Geral da CG Fome, concedida em julho de 2018.

são Malawi e Etiópia, e dois francófonos, que são Níger e Senegal. Segundo o outro entrevistado da CG Fome, contaram também motivações mais subjetivas como “[...] presença dos embaixadores brasileiros nestes países e que faziam um *lobby* interno para que os projetos fossem para estes países”, assim como as negociações com os parceiros PMA e FAO. O entrevistado relatou ainda que tais negociações contemplaram, por exemplo, a intenção do Brasil de eleger José Graziano para Diretor Geral da FAO: “[...] também países que eram estratégicos dentro de um objetivo maior da política externa naquele momento que era eleger o Graziano. Então, por exemplo, o Senegal era o país do Diouf⁹⁹, que era o então Diretor Geral da FAO. Então era estratégico para gente como cooperação ter uma presença no Senegal” (LOPES FILHO, 2018, informação verbal).

Como dito, o programa contou com a parceria do Programa Mundial de Alimentos (PMA) e da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)¹⁰⁰, enquanto a coordenação foi realizada pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE), por meio da Coordenação Geral de Combate à Fome (CG Fome). A FAO ficou responsável, principalmente, por oferecer *expertise* técnica à produção agrícola, enquanto o PMA por facilitar a operacionalização logística do programa no continente africano, ou seja, a compra dos alimentos dos agricultores e distribuição para os instrumentos públicos. É importante registrar que o PMA já possuía um programa de promoção do acesso aos mercados para pequenos agricultores em 21 países em desenvolvimento, nomeado *Purchase for Progress* (P4P)¹⁰¹, lançado em 2008, além de estar envolvido nos debates que ocorriam sobre o conceito de um Programa de Alimentação Escolar a Partir da Agricultura Local para o continente africano (HGFSF – *Home Grown School Feeding Programme*)¹⁰². Além da FAO e PMA, juntou-se ao arranjo institucional que compôs o PAA-África, posteriormente, o Departamento para Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (*UK Department for International Development* - Dfid). O Dfid entraria apenas na segunda fase do Programa, financiando o

⁹⁹ Abdou Diouf, presidente do Senegal, entre 1981 e 2000.

¹⁰⁰ Além do PAA África, a FAO tem sido parceiro da Cooperação Brasileira em um grande número de programas: recuperação da capacidade produtiva local dos países afetados pela Depressão Tropical XII-E em áreas de El Salvador, da Guatemala e do México; apoio aos projetos da Agência Caribenha de Manejo de Resposta de Emergência a Desastres (Cdema); suporte à Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome 2025; instalação do Instituto Latino-Americano de Agroecologia no Haiti (Iala-Haiti); promoção da participação da sociedade civil brasileira em ações internacionais que contribuam para segurança alimentar e nutricional; entre outros (IPEA, 2016).

¹⁰¹ Trata-se de um programa piloto criado pelo PMA (2008 – 2013) para oferecer aos pequenos agricultores “oportunidades de acesso aos mercados agrícolas e a possibilidade de se tornarem interlocutores comerciais competitivos” (WFP, 2010). Falar-se-á mais sobre ele adiante nesta seção.

¹⁰² Debate fortemente apoiado na África pela Fundação Bill e Melinda Gates em parceria com o PMA (PAULINO, 2017)

Componente de Conhecimento, responsável pela sistematização dos resultados do projeto, Monitoramento e Avaliação, Troca de Experiências entre os 5 (cinco) países, dentre outras atividades desta natureza, que seriam executadas via a organização *International Policy Centre for Inclusive Growth* (IPC-IG)¹⁰³. Segundo um dos entrevistados da CG Fome:

(...)o que é que estava incluído neste componente: a gente fez estudos de monitoramento e avaliação, a gente fez alguns estudos de caso para sistematizar a experiência, e a gente fazia intercâmbios entre os países. Então o primeiro seminário a gente fez aqui no Brasil porque era experiência brasileira que estava pautando o projeto, mas na verdade depois todos os outros seminários aconteceram em um dos 5 países. A gente fazia visitas técnicas, estágios entre os próprios países. E este componente era financiado, principalmente, pelo Reino Unido. Enquanto a gente, Brasil, financiava o Componente Produtivo e o Componente de Compras, o Reino Unido financiava o que a gente chamava de Componente de Conhecimento. (LOPES FILHO, 2018, informação verbal)

Segundo o entrevistado da FAO, a articulação técnica começou a ser desenhada “do zero”, a partir de novembro de 2010, quando ele começou a trabalhar com a CGFome, e só foi possível de viabilizar, dado o orçamento restrito, ao abdicarem de procedimentos protocolares tradicionais da diplomacia brasileira, o que acarretou em alguns conflitos com a Agência Brasileira de Cooperação - ABC. Foi também definido que aproveitariam da existência dos escritórios da FAO nos países, para que eles tomassem a liderança no processo de formulação dos projetos por país:

Este prosseguimento, a concretização daquelas, vamos chamar, daquelas declarações políticas, exigia uma concertação e uma arquitetura de parceria que ainda não estava construída, e que não foi simples de ser construída. No início nós tínhamos basicamente três recursos para trabalhar, para formatar e fazer o PAA África e tornar algo concreto. Um recurso que nós tínhamos era esta Declaração, e o outro era um indicativo de um montante de orçamento que estaria disponível para o programa [...] e a definição de que seria em parceria com a FAO. Esta definição eu digo era fornecida pela própria CGFome, que foi no contexto da minha contratação. Com estes 3 elementos - a Declaração, o montante de recursos e a ideia de que seria com a FAO - nós tivemos que pensar qual seria a forma mais ágil de implementar aquele compromisso. E aí a gente se apegou inicialmente a dois

¹⁰³ “O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG, na sigla em inglês) é um fórum global para o diálogo Sul-Sul sobre políticas de desenvolvimento inovadoras, fruto de um acordo de parceria entre o Governo do Brasil, representado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O mandato IPC-IG é promover a produção e divulgação de estudos e recomendações políticas, o intercâmbio de melhores práticas em iniciativas de desenvolvimento e a expansão do diálogo Sul-Sul. O IPC-IG foi fundado em 2004 e, desde 2013, recebe apoio operacional do escritório do PNUD no Brasil, cujo Representante Residente é também diretor interino do Centro. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) hospeda o IPC-IG e seus pesquisadores contribuem substancialmente para as atividades do Centro” (Disponível em <http://www.ipc-undp.org/pt-br/sobre-o-ipc>)

elementos: ele tinha que ter um parte concreta de execução de compras locais nos países - porque o compromisso falava em pilotos - , e tinha que ter um componente de sustentabilidade e que fosse traduzido em alguma forma de troca de conhecimentos ou fortalecimento de capacidades técnicas dos países. Então, com estes ingredientes, vamos dizer assim, a gente inventou um menu, uma receita, que fosse possível. E esta receita que foi possível de ser executada, no que tange a consulta aos países africanos, foi uma abordagem bastante pragmática. A gente assumiu que, como os 5 participantes do PAA África tinham participado do Diálogo Brasil-África, não eram necessárias Consultas de Alto Nível adicionais. Aquele compromisso já servia para avançar num diálogo mais técnico de desenho do programa. E isso foi um pouco uma divergência, vamos chamar assim, das práticas que normalmente são adotadas pela ABC. A ABC geralmente fazia, por exemplo, em seguida a um evento como este que foi o Diálogo Brasil-África, uma missão de prospecção técnica e de aprimoramento da demanda. Aí, possivelmente, fazia uma segunda missão de formulação de projeto. Cada missão desta - naquele tempo eles normalmente incluíam 3 ou 4 ministérios participantes do Brasil - , uma missão dessa, dependendo do período, ela poderia custar, com pagamento de diárias e passagens aéreas, 25 mil dólares, ou até mais. Então, dado o orçamento que a gente tinha, a gente decidiu que não faria estas missões de prospecção e de formulação de projeto. Aí nós decidimos aproveitar que a Declaração também falava de trabalhar com as organizações internacionais, nós tomamos a decisão que a gente aproveitaria os escritórios da FAO nos países, para que eles tomassem essa liderança no processo de formulação dos projetos (KLUG, 2018, informação verbal).

A CG Fome e FAO formularam *Guidelines*, que foram discutidas junto com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) no Brasil, para servir de orientação para os projetos por país, que deveriam ser elaborados dentro do orçamento disponibilizado a cada um. As *guidelines* foram mandadas para as embaixadas brasileiras nos 5 (cinco) países africanos, que as entregaram aos escritórios locais da FAO e do PMA, que, por sua vez, formularam os projetos. Segundo Klug (2018), o nível de engajamento ou de participação dos técnicos governamentais locais na elaboração do projeto variou de acordo com as realidades de cada país - Apesar desta ter sido uma das recomendações que a CG Fome tinha dado em suas *guidelines*, cada escritório de país da FAO e do PMA interpretou da forma que melhor se adequasse ao contexto do país (KLUG, 2018, informação verbal).

O entrevistado da FAO relata ainda que foi durante a elaboração das *Guidelines*, pela CG Fome e FAO, que foi decidido - a partir da iniciativa do consultor entrevistado - convidar o PMA para o PAA África, dada a experiência da organização com o P4P. A adesão do PMA teria sido facilitada pelo Centro de Excelência Contra a Fome, que havia acabado de ser inaugurado no Brasil em parceria com o PMA.

[...]em algum momento entre a formulação destes *guidelines* no Brasil, acho que entre novembro de 2010 e março de 2011, num diálogo da CG Fome e da FAO em Roma, houve uma decisão conjunta para que se incluísse o Programa Mundial de Alimentos como parceiro do PAA África. Porque a FAO Roma entendia que ela não tinha presença na área de compras de alimentos para alimentação escolar na maior parte dos países participantes, e que precisava de um parceiro que tivesse esta *expertise*. E aí foi tomada a decisão conjunta entre a FAO e a CG Fome de envolver o Programa Mundial de Alimentos. Este envolvimento do Programa Mundial de Alimentos foi facilitado pela CG Fome e por mim, quando a gente organizou uma ida ao Brasil do programa do PMA Compras para o Progresso (P4P). A gente convidou o coordenador deste programa para ir ao Brasil para conhecer a experiência brasileira, e para discutir a possibilidade da unidade dele, o Programa Compras para o Progresso (P4P), ser o parceiro, o ponto focal, dentro do Programa Mundial de Alimentos, como parceiro do PAA África. Este diálogo com o P4P, que na época o coordenador era o Ken Davies, [...] este diálogo com ele teve a participação do Programa Mundial de Alimentos no Brasil, do Centro de Excelência, que tinha acabado de abrir... Então, como o Ken Davies estava viajando para o Brasil e ele era recepcionado pelo escritório do PMA no Brasil, então o Programa Mundial de Alimentos do Brasil acompanhou esta discussão com o Ken Davis na época (KLUG, 2018, informação verbal).

O entrevistado traz uma informação também constatada por Lopes Filho (2017) no estudo que realizou sobre o caso da implementação de um programa da cooperação brasileira de compras locais da agricultura familiar no Haiti: a intencionalidade da equipe do PAA África de influenciar as agências da ONU que trabalhavam com segurança alimentar.

E a decisão de ter este diálogo estratégico com o Ken Davies [...] que era o coordenador do P4P, essa decisão foi uma recomendação minha porque eu já tinha trabalhado no PMA num país africano, em Guiné Bissau, justamente tentando implementar um programa de compra de alimentos dentro do PMA. E eu tinha conhecimento, por meio desta experiência, de que o Programa Mundial de Alimentos não tinha nas suas regras *standarts* de compra nenhuma diretriz que permitisse que as compras locais fossem implementadas de uma forma rápida e fácil. E muito menos havia neste caso, ali de Guiné Bissau, nenhuma experiência prévia do escritório nacional do Programa Mundial de Alimentos de comprar alimentos de pequenos agricultores. Eles compravam principalmente de *trades* ou recebiam doações destes alimentos vindos do Japão, principalmente, e dos Estados Unidos. Então, sabendo desta realidade do Programa Mundial de Alimentos - também conhecendo que a própria CGFome já havia feito doações em dinheiro para o Programa Mundial de Alimentos recomendando que fosse comprado diretamente de agricultores familiares e até então não tinha recebido nenhum relatório satisfatório de como este dinheiro tinha sido utilizado para compra de alimentos de agricultores - sabendo desta realidade, nós falamos: bom, a única unidade dentro do Programa Mundial de Alimentos, que tem capacidade para fomentar esta mudança, ou que já está fomentando esta mudança dentro de alguns escritórios do PMA, na época, era esta unidade do P4P. Então, por isso,

a decisão de ter este diálogo estratégico e de convidar o Ken Davis para ir ao Brasil. Juntamente com ele também foi convidada a chefe na época do programa de cooperação da FAO para Emergência e Resiliência, a Cristina Amaral. Então, os dois foram ao Brasil ao mesmo tempo, e foi onde esta negociação e este arranjo mais técnico de como os programas seriam formulados, quais seriam as responsabilidades sob o domínio da FAO e do PMA, etc, aconteceu de forma definitiva (KLUG, 2018, informação verbal).

Apesar da proposta inicial, no Diálogo Brasil-África, de trabalhar-se com o PAA, a partir do modelo brasileiro, o PAA África acabou se restringindo a compra de alimentos de agricultores familiares para alimentação escolar, que seria um homólogo do PNAE brasileiro. Tal mudança obedeceu aos princípios da cooperação brasileira como “atuação em resposta a demandas de países em desenvolvimento”, “reconhecimento da experiência local e adaptação de experiências brasileiras” e “ Não imposição de condicionalidades”:

(...)O Fórum Brasil-África resulta no PAA, e não necessariamente na compra da agricultura familiar para alimentação escolar. Isso é uma questão interessante. Quando a gente fez a escolha de que modelo seria objeto dessa cooperação, o modelo ficou definido em torno do PAA e não necessariamente do PNAE. Isso foi algo negociado com os próprios países. Então quando a gente sentou para discutir com os países, a gente apresentou os modelos e discutiu com eles (...), eles é que acabaram optando por este enfoque na alimentação escolar. Então, isso é algo curioso, porque não foi uma prerrogativa nossa que fosse a alimentação escolar, não foi uma exigência - até porque a gente não tinha nenhum tipo de condicionalidade -, mas foi uma demanda dos próprios países. A gente apresentou o PAA como, do nosso ponto de vista, aquilo que melhor sintetizava a experiência brasileira, mas eles podiam dizer também “não, isso não serve, não se aplica, a gente quer outra coisa” e a gente iria voltar e ver outra coisa que poderia ser parte deste projeto. Mas foi muito bem acolhido. Porque eles também fizeram visita de campo quando estavam aqui no Fórum (Diálogo Brasil – África, 2010) e gostaram muito, foram na Conab, gostaram muito da lógica do PAA. E depois eles mesmo optaram para alimentação escolar, talvez por ser um tema mais consensual do que, por exemplo, mercados institucionais de outras naturezas, onde você acaba esbarrando em barreiras comerciais e outras discussões mais complexas. Acho que alimentação escolar é um tema mais consensual. Então esta foi a lógica. (LOPES FILHO, 2018, informação verbal).

Segundo o *PAA Africa Umbrella Document*, o PAA África foi criado com o objetivo de aumentar a produtividade agrícola por meio do fornecimento de treinamento e insumos, e tem um duplo objetivo: 1) Promover a segurança alimentar e o acesso aos mercados institucionais dos pequenos agricultores; 2) o Promover a segurança alimentar dos alunos das escolas através do fornecimento de refeições escolares regulares (FAO, 2017c).

Os recursos financeiros do programa vieram, exclusivamente, do governo brasileiro e, como visto, em um segundo momento, do DfID. O governo brasileiro seria o responsável por cobrir os custos do pessoal e viagens relacionadas à coordenação do programa pela FAO e PMA na sede (Roma) e nos escritórios nos países, contribuindo também com os custos de monitorização e avaliação do programa em conjunto com o DFID (previsão de, aproximadamente, 1,9 milhões de USD). Além disso, o governo brasileiro também financiaria a implementação do programa no nível do país, com 600.000 USD por país. Ao DFID, como visto, couberam os custos relacionados a compartilhamento de conhecimento e comunicação, bem como atividades de monitoramento e avaliação (2 milhões de dólares no total) (FAO, 2017b).

Ao final, foram investidos um total de USD 5 132 662 pelo governo brasileiro no Programa, executado em 2 fases. Iniciada em fevereiro de 2012, a fase I do PAA África foi considerada um período piloto e durou 2 anos, findando em dezembro de 2013. Neste período, o programa beneficiou 5.516 agricultores e 128.456 alunos em 420 escolas dos 5 países, utilizando 1.025 toneladas de alimentos adquiridos localmente. Segundo o relatório da primeira fase do programa, verificou-se o aumento de 114,5% nas taxas médias de produtividade, sendo que os alimentos produzidos variaram a cada país. Enquanto o projeto no Malawi produziu e forneceu milho, feijão, amendoim, batata doce, cebolas, tomate, banana, na Etiópia cultivou-se feijão de fava, trigo e milho. No Senegal optou-se pela cultura do arroz dada a sua importância para os hábitos alimentares locais e para as práticas agrícolas, enquanto que no Níger a produção agrícola foi de feijão e painço, e em Moçambique¹⁰⁴, de feijão e milho (BRASIL, FAO, WFP, UKAID,2014).

A segunda fase do PAA África começou em 2014, e a previsão era que ocorresse em duas subfases: a) 18 meses de aprimoramento dos projetos piloto e aumento do diálogo político; b) 42 meses de expansão e consolidação das compras locais de alimentos em contextos nacionais (finalizando em 2018) (BRASIL, FAO, WFP, UKAID,2014). Entretanto, a segunda fase do programa acabou em final de 2016, com a finalização da primeira subfase. Segundo relatório da FAO (2017b), o financiamento não foi garantido para a segunda subfase de expansão. Durante a Fase II do PAA África, foram adquiridas 2.697,82 toneladas de alimentos de 15.998 pequenos agricultores, beneficiando mais de 37.110 crianças em idade escolar (PNUD/IPC-IG, 2017). Segundo os entrevistados para este estudo, os recursos brasileiros para o programa se

¹⁰⁴ Em Moçambique, na Fase II, não houve compras de milho e feijão durante a Fase II em razão de dificuldades no processo de aquisição.

esgotaram, e havia uma expectativa de que as agências da ONU intermediassem a adesão de novos financiadores, ou de que os governos locais assumissem o programa, conforme previsto, o que, majoritariamente, não ocorreu.

O projeto teve várias fases, e quando ele foi criado havia uma expectativa de que em algum tempo, dois anos mais ou menos, acabasse a fase de projetos pilotos e se expandisse o projeto nas regiões onde ele estava sendo implementado, com mais recursos. Chegando no fim destes dois anos, boa parte destes esforços de captação a mais não tinha dado os resultados esperados, e aí teve uma discussão de como continuar o programa e porque continuar o programa. Foi nisso que o governo brasileiro garantiu recursos por mais alguns anos na expectativa de que outros recursos pudessem ser também garantidos. Mas a verdade é que, com a rápida deterioração dos orçamentos e do orçamento da CG Fome, ficou cada vez mais difícil honrar alguns compromissos. (MIRANDA, 2018, informação verbal)¹⁰⁵

Em outro momento, a entrevistada volta a falar da questão orçamentária do PAA África e das expectativas criadas de que outros financiadores se comprometessem com o programa. Ela comenta que esperava-se da FAO e do PMA incluíssem o programa em seus esforços de captação de fundos, o que só aconteceu, pontualmente, por parte de alguns escritórios regionais.

(...) Tiveram muitas questões orçamentárias. Acho que havia uma expectativa de que tanto a FAO quanto o PMA abraçassem mais a experiência e, também, abraçassem no sentido de inclui-la nos seus esforços de captação de fundos, que aconteceu de forma mais descentralizada. Então, alguns países pegaram o projeto e falaram “não, a gente vai captar recursos pra isso aqui”... e até que conseguiram, mas num nível central isso acabou não acontecendo¹⁰⁶. E, de fato, o próprio declínio da agenda internacional (brasileira) dos últimos 2, 3 anos. As duas organizações não assumiam com tanta centralidade, mas em alguns países houve esforços no sentido de se autonomizar, colocando recursos próprios da organização nos países, ou do governo daqueles países. (MIRANDA, 2018, informação verbal)

A liderança técnica coube a FAO, que reforçou capacidades na produção com técnicas de colheita e pós-colheita, apoiando agricultores para que produzissem em quantidade e qualidade suficientes para abastecer a demanda gerada por programas de alimentação escolar, contribuindo ao mesmo tempo para reduzir perdas de alimentos e aumentar a produtividade da terra (BRASIL, FAO, WFP, UKAID, 2014). Segundo relatório de participação da FAO, o PAA África convergiu com dois dos objetivos estratégicos da organização:

Objetivo Estratégico 3 - Reduzir a pobreza rural

¹⁰⁵ Rosana Miranda. Foi coordenadora comunicação institucional do PAA África.

Resultado Organizacional 303 - sistemas de proteção social são fortalecidos em apoio à redução sustentável da pobreza rural.

Objetivo Estratégico 4 - Promover sistemas agrícolas e alimentares mais inclusivos e eficientes.

Resultado Organizacional 402 – Cadeias de agronegócios e agroalimentares mais inclusivas e eficientes são desenvolvidas e implementadas pelos setores público e privado. (FAO, 2017, p. 1) (tradução própria)

Por sua vez, o PMA liderou os processos operacionais de compras e distribuição de alimentos em escolas, assim como processos de capacitação para as escolas e organizações de agricultores (BRASIL, FAO, WFP, UKAID, 2014). O PMA compraria os alimentos das mãos dos agricultores familiares dos países africanos e distribuiria para as escolas. Assim, o PAA África aproveitaria a estrutura de compras já criada pelo PMA, por meio do seu programa P4P, nos países onde esta modalidade existia, usufruindo, por exemplo, dos arranjos locais com cooperativas e associações que o P4P estabeleceu. Na parceria com o governo brasileiro no PAA África, tanto o PMA quanto a FAO cederam funcionários e estrutura de seus escritórios locais para operacionalização do programa.

O programa promoveu, ainda, uma série de instrumentos de intercâmbio de experiências e estratégias, com o objetivo de desenvolver capacidades e soluções para os desafios comuns, além de indicar possibilidades de expansão do PAA África. Foram promovidos, na primeira fase, 3 Seminários e Oficinas Internacionais: Brasília (2012), Dacar (2013) e Adis Abeba (2014), que reuniu participantes dos países parceiros, governos, sociedade civil e agências da ONU, para trocar experiências e debater metodologias adaptadas para a realidade de cada país.

O relatório da Fase I lembra que o programa apoiou o desenvolvimento de modelos adaptados a cada realidade local. Assim, por exemplo, em cada país, a compra de alimentos das organizações de pequenos agricultores foi materializada de uma forma diferente. Na Etiópia, os fundos brasileiros repassados para o PMA foram direcionados para a secretaria de educação para comprar os alimentos junto à união de cooperativas fomentada pelo P4P e distribuir para escolas. No Malawi, o PMA repassou os recursos para conselhos distritais que repassaram os fundos recebidos para as escolas que fizeram a aquisição de alimentos diretamente das associações de agricultores. Em Moçambique, o PMA repassou os recursos diretamente para a organização que representava as associações de produtores fomentada pelo P4P. No Níger e no Senegal, o PMA adquiriu os alimentos diretamente com diferentes tipos e níveis de organizações de pequenos agricultores. Apenas nestes dois últimos o PMA não se valeu de

estruturas institucionais pré-estabelecidas P4P (BRASIL, FAO, WFP, UKAID,2014; FAO, 2017).

É importante lembrar que o continente africano vem sendo considerado a última fronteira agrícola do mundo, sendo uma realidade comum aos países destinatários do PAA África a disputa do agronegócio pelas terras cultiváveis e pelo mercado agrícola, inclusive no que tange a sementes e insumos. A perspectiva do agronegócio conta com o apoio de iniciativas africanas como a Aliança para uma Revolução Verde na África (*Agra – Alliance for a Green Revolution in Africa*), criticada por estar voltada a criar estruturas necessárias para a atual era de investimentos na África, na base da introdução de fertilizantes químicos e sementes modificadas. Paulino (2017) alerta que um importante componente da atual Revolução Verde é o enfraquecimento do Estado diante de empresas multinacionais interessadas em dominar o mercado alimentar. Maior expressão da Revolução Verde na África, a Agra é fruto de uma parceria realizada em 2006 entre a Fundação Rockefeller e a Fundação Bill e Melinda Gates, que implementa regulações de biossegurança e programas de tecnologia agrícola no continente africano. Tais projetos, que alegam tentar modernizar a pequena agricultura, tornando-a mais resistente as condições climáticas e com melhores condições de serem incorporadas as cadeias produtivas de empresas, implicam em impactos como: mudanças nas variedades de alimentos produzidos, introdução de novas culturas e, principalmente, dependência dos pequenos agricultores em relação às sementes híbridas e aos fertilizantes. Segundo estudo de Paulino (2017) sobre o caso da Etiópia, os agricultores entrevistados relataram que muitas variedades de sementes nativas que plantavam quando criança não existem mais. Para a autora, o que se observa é uma série de programas de cooperação internacional que incentiva a expansão da classe de agricultores comerciais, ao tempo que se cria mercado para sementes e agroquímicos sintéticos (PAULINO, 2017).

De agência internacional humanitária doadora de alimentos em situações de fome no mundo, o PMA vinha passando a apoiar projetos a longo prazo de combate à fome mercados, entretanto, pela perspectiva de mercados (PAULINO, 2017). Tal perspectiva vinha sendo materializada até mesmo por meio de seus programas de compra local de pequenos agricultores, como o *Purchase for Progress - P4P*. Segundo o PMA (2010), o P4P representa uma ferramenta que visa prestar assistência aos pequenos agricultores, “[...] oferecendo-lhes oportunidades de acesso aos mercados agrícolas e a possibilidade de tornarem-se interlocutores comerciais competitivos” (WFP, 2010, p. 1).

O Programa relaciona a demanda de produtos alimentícios básicos do PMA, como cereais, legumes secos e alimentos compostos, com conhecimentos técnicos de uma ampla variedade de aliados a fim de reforçar a capacidade das organizações de agricultores de acesso ao crédito, aumentar a produção agrícola e melhorar suas possibilidades de colocar nos mercados produtos de elevada qualidade. A iniciativa “Compras para o Progresso” transformará o modo em que o PMA adquire os alimentos nos países em desenvolvimento e oferecerá canais de comercialização estáveis aos pequenos agricultores (WFP, 2010, p. 1) (tradução própria).

Os alimentos produzidos seriam direcionados para as compras locais de alimentos do PMA, assim como para o setor privado, que se encarregariam desde a armazenagem aos serviços técnicos (WFP, 2010; PAULINO, 2017). Segundo o PMA:

(...) reconhecendo a importância fundamental do setor privado para a sustentabilidade da iniciativa Compras para o Progresso, o PMA põe em contato os agricultores com as empresas de transformação — para que lhes vendam seus excedentes de produção —, com os comerciantes e com empresas do setor privado, para facilitar o acesso às instalações de armazenamento e aos serviços financeiros e técnicos (WFP, 2010, p. 7) (tradução própria).

Sobre a utilização de instalações de armazenamento de iniciativas privadas, Rondó conta que as estruturas públicas de armazenamento no continente africano foram extinguidas por imposições do Banco Mundial e o FMI. Tratam-se de estruturas fundamentais para garantia de preço de venda aos agricultores mais pobres:

Tudo que aconteceu aqui aconteceu lá. Por exemplo, o Banco Mundial e o FMI impuseram o fim das estruturas públicas de armazenamento, o que acarreta um enorme prejuízo para o produtor agrícola familiar, porque todos tem que vender sua produção no momento da colheita, que é o momento onde há maior oferta e o preço é o mais baixo. Quem vai incorporar valor depois é quem tem capacidade de armazenamento privado. Então, reconstruir as estruturas públicas de armazenamento é fundamental. A gente dialogava sobre isso, sobre seguro agrícola, sobre assistência técnica [...] (RONDO, 2018, informação verbal)

Ao analisar o funcionamento do P4P¹⁰⁷ na Etiópia, Paulino (2017) registra que o programa se fundamenta em uma visão de que as principais barreiras existentes para a entrada em novos mercados pelos agricultores de subsistência em áreas rurais remotas são: falhas de mercado, falta de acesso a insumos externos, falta de informação, tecnologia e infraestrutura. Para a autora, “embasado por uma abordagem empresarial de combate à pobreza, o P4P obedece a uma visão de que tais ‘armadilhas’ só serão superadas por meio de políticas específicas que

¹⁰⁷ Os principais financiadores do P4P são : Fundação Bill e Melinda Gates, Fundação Howard G. Buffett, Governos da Bélgica, Canadá, Irlanda, Arábia Saudita, Luxemburgo, Estados Unidos da América e União Europeia (WFP, 2010).

melhorem a coordenação de atividades de mercado” (PAULINO, 2017, p. 28). Em seu estudo, Paulino (2017) descobre ainda que, tanto o P4P quanto os agentes de extensão da FAO, na Etiópia, incentivavam o uso de sementes híbridas e fertilizantes químicos. Tal questão também apareceu na entrevista realizada para esta tese com uma integrante do Consea que esteve algumas vezes visitando o PAA África *in loco*. Segundo Beghin (2018), referindo-se à execução do PAA África em Moçambique: “lá era muito muito tensa esta história de ter transgenia na produção, mesmo nos pequenos agricultores. A nossa ideia era justamente que o PAA pudesse estimular a agricultura agroecológica...mas a FAO não é assim, a FAO não tem nem um pouco de preocupação com agroecologia” (BEGHIN, 2018, informação oral¹⁰⁸).

A pesquisa de Lopes Filho (2017), sobre o caso da “exportação” da política de compras locais da agricultura familiar para segurança alimentar pelo governo brasileiro para o Haiti, constatou, também, que o sistema de crenças das organizações multilaterais de cooperação internacional fundamenta-se no livre mercado como vetor de promoção do desenvolvimento rural, e pela defesa de medidas que permitam aos agricultores acessar o mercado, sem distinção do modelo de agricultura que praticam (campesina, assalariada, comercial, etc.). Segundo as evidências que ele encontrou, no estudo sobre o caso do Haiti,

(...) os modelos do PAA e do PNAE foram duramente criticados pelo Fundo Internacional para Desenvolvimento da Agricultura (FIDA) e pelo Banco Mundial, durante os primeiros anos de implementação, sob a acusação de promover distorções no mercado de alimentos. (...) O Brasil chegou a ser acionado na OMC por eventuais distorções que o programa poderia trazer ao comércio internacional de alimentos (LOPES FILHO e SABOURIN, 2017, p. 9).

Segundo Lopes Filho (2017), a promoção da mudança de paradigmas na FAO e no PMA, de forma a incidir internacionalmente na construção de sistemas alimentares mais justos e inclusivos, teria sido parte integrante da estratégia brasileira de combate à fome. Uma das ações concretas de tal investida teria sido materializada na candidatura de Graziano para a FAO. (LOPES FILHO, 2017)

O fato de que a cooperação internacional para o desenvolvimento, no âmbito das organizações multilaterais, utiliza da premissa da necessidade de fortalecimento dos princípios de mercado para alcançar-se o desenvolvimento, foi demonstrada no capítulo 2 (dois) desta

¹⁰⁸ Nathalie Beghin é conselheira do Consea, foi da Comissão Permanente sobre assuntos internacionais do conselho e integrou o grupo consultivo do PAA África como representante do Consea. Entrevista realizada em junho de 2018.

tese, na análise das diretrizes de Busan, resultantes do último Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda promovido pelo CAD/OCDE.

Nesse sentido, o PAA África representa um programa que disputa a perspectiva de desenvolvimento agrícola e segurança alimentar no âmbito do Sistema Intencional de Cooperação para o Desenvolvimento. O objetivo do programa era, num primeiro momento, assegurar a implantação da experiência-piloto, com recursos brasileiros, e a parceria da FAO e PMA. Simultaneamente, o PAA África buscava promover o desenvolvimento institucional daqueles países para que os governos africanos assumissem a sua continuação.

Também Paulino (2017) defende, em seu estudo sobre o caso da Etiópia, que o PAA África buscou influenciar a maneira como as organizações internacionais entendem problemas de insegurança alimentar e a eles respondem, aproveitando do processo de ampliação de estratégias de atuação que já vinha ocorrendo no próprio Programa Mundial de Alimentos (PMA). Em países como a Etiópia, por exemplo, o PMA atua há mais de 20 anos, junto ao governo, com programa de alimentação escolar como um esforço do governo para aumentar o acesso à educação primária. Entretanto, segundo Paulino (2017), até a chegada do programa brasileiro, o programa de alimentação era baseado no preparo de mingaus que misturavam soja e milho enlatados, com procedência dos Estados Unidos (PAULINO, 2017).

Em seu estudo sobre a parceria do governo brasileiro com o PMA e FAO no caso do Haiti, Lopes Filho (2017) já havia constatado que foi intenção do governo brasileiro, que a parceria servisse para provocar uma mudança de postura dessas Organizações em relação às compras locais. Quanto aos casos analisados no Haiti por Lopes Filho (2017), evidenciou-se que houve, de fato, uma transferência dos modelos brasileiros para a FAO e para o PMA. Segundo o autor, a mudança na cultura institucional nos organismos internacionais “não pode ser analisada em separado do processo mais amplo, liderado pelo Presidente Lula, de internacionalização das políticas sociais e de SAN Brasileiras, que envolveu também a incidência na formação da agenda de mecanismos de integração regional como a CELAC” (LOPES FILHO e SABOURIN, 2017, p. 30). A própria eleição de Graziano para FAO visava ter a frente desta importante instituição difusora de políticas públicas para o campo uma liderança brasileira que fosse capaz de refletir internacionalmente o coração da estratégia brasileira de combate à fome. Desde 1989, José Graziano da Silva colaborava com o PT na elaboração dos programas de Governo para candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva. Segundo o estudo de Lopes (2017), “a eleição de Graziano para a FAO representou um divisor de águas

para a internacionalização dos instrumentos brasileiros de luta contra a fome e a pobreza (LOPES, 2017, p. 30).

A maioria dos entrevistados fizeram referência ao fato de ter sido a primeira vez que as duas agências da ONU - FAO e PMA - trabalharam conjuntamente e de forma complementar *in loco*. Para os entrevistados, houve baixa complementaridade interagências e o arranjo multi-parceiros foi um desafio ao Programa. Segundo Beghin (2018), em alguns países, o trabalho da FAO e do PMA não conseguiram alcançar a complementaridade planejada, ou seja, FAO prestar assistência técnica para produtores que forneceriam alimentos para o PMA: “o Brasil colocava dinheiro na FAO para a FAO promover assistência técnica para os agricultores, mas não eram os alimentos dos agricultores apoiados (pela FAO) que alimentava a alimentação escolar do PMA, entendeu? É, porque estas duas agências nem conversavam” (BEGHIN, 2018, informação verbal). Segundo o entrevistado Lopes Filho (2018), o programa teve que enfrentar uma série de pressupostos e resistências das duas agências da ONU, principalmente do PMA, o que gerou dificuldades.

(...) o projeto demorou a avançar porque tinha muita resistência interna, principalmente do PMA. Na FAO, ainda que tivesse resistência interna, o fato do Graziano ser o Diretor Geral, dava pra gente uma alternativa sempre que a gente tinha problema. Agora no PMA não, então no PMA a gente teve muita resistência da burocracia do PMA, porque o PMA era muito acostumado a fazer compras de grandes fornecedores, era muito acostumado a fazer compra em escala, estava muito acostumado a fazer compra dentro da lógica do menor custo, de padrões de qualidade que são altíssimos – e que não necessariamente são padrões de qualidade que de fato são necessários. Então o projeto desafiou uma série de pressupostos destas duas organizações, então isso não passa impune né, você tem muito ruído e gera muita dificuldade. Mas, ao mesmo tempo, ele foi muito ao encontro das necessidades dos países, então as organizações não tinham como fechar os olhos pra isso. No mesmo modo, apesar de estarem a todo momento questionando e com dificuldade na implementação, eles também percebiam que o projeto fazia muito barulho no terreno apesar do pouco recurso. Fazia barulho no terreno porque era uma combinação interessante. Foi a primeira vez que a FAO e o PMA estavam trabalhando juntos em um programa a nível de terreno. Hoje isso pode parecer algo obvio, mas na época não era.

Você está falando de duas agências que sequer dialogavam, foi a primeira vez que você tem essa combinação de fatores: você trabalhar o fortalecimento da agricultura familiar, qualificação da produção e depois o mercado institucional...ligar isso a alimentação escolar e ainda ligar tudo isso a um componente político. Então, o projeto trouxe uma metodologia bastante inovadora e que gerou muito ruído porque mexia com estruturas muito consolidadas, ou muito sólidas da cooperação internacional e desafiava muitos destes pressupostos. Mas ao mesmo tempo tinha resultados muito positivos, ainda que resultados difíceis de

se mensurar, resultados muito positivos(...) (LOPES FILHO, 2018, informação verbal)

Observa-se, ainda, nesta fala de Lopes Filho, a confirmação do componente político do PAA África de incidência nas organizações multilaterais.

Como mostrado no segundo capítulo deste trabalho, tem sido cada vez mais recorrente o discurso das organizações internacionais sobre a importância dos países doadores do Norte complementarem e reforçarem os programas de Cooperação Sul-Sul. Entretanto, a análise dos documentos e entrevistas realizadas nesta pesquisa evidenciaram dificuldades enfrentadas pelo PAA África relacionados a baixa ou falta de complementaridade e coordenação entre as agências da ONU que participaram como parceiros no programa (FAO e PMA), e a cooperação brasileira. Segundo uma das entrevistadas, evidenciou-se, com o caso do PAA África, dificuldades estruturais de complementariedade no SICD, especialmente entre as agências da ONU:

Quanto as organizações, existem algumas barreiras também estruturais neste trabalho, que transcende o PAA, que transcende a cooperação sul sul, que é da própria natureza destas organizações e da sua dificuldade de trabalhar conjuntamente – estamos falando de organizações que tem muitas vezes os mesmos doadores, mandatos muito parecidos, então de certa forma, o próprio contexto no qual elas operam é um contexto muito mais de competição do que de colaboração. Então isso foi um dos principais desafios na relação com estas organizações – estabelecer realmente processos de colaboração estreitos e de diálogo e de transparência onde a gente conseguisse que elas realmente trabalhassem de forma conjunta. Em alguns países isso aconteceu de forma mais harmoniosa, em outros menos, e isso exigia da equipe técnica um gasto de energia muito grande em administrar esta relação, tanto do ponto de vista da sede quanto em alguns países. Então não era sempre uma relação muito simples de destravar, apesar da clara complementariedade dos mandatos ali. Sem a FAO, o que o PMA tinha era basicamente um programa de compras, como ele já tinha outros programas de compras locais, mas onde ele esbarrava num desafio básico que eram as dificuldades que os agricultores tinham naqueles países para produzir e para suprir a demanda. Você realmente vai falar de uma compra local, onde você consegue comprar de associações e chegar mais próximo do pequeno agricultor, você claramente tem que falar aí das condições como ele está produzindo. E sem a FAO o PMA ficava sem este aspecto que era essencial. No Brasil o PAA era um programa só de compras mas era um programa de compras que em tese se articulava com todo um guarda-chuva de políticas para agricultura familiar, que fazia este apoio. E por outro lado, a FAO sem o PMA, não tinha nenhuma capacidade de compra. A rigor, com o tempo, a ideia foi autonomizar os países de forma que os próprios governos e as próprias instancias da educação ou outras, pudessem começar a fazer compras de produtos. Mas esta não era uma realidade para todos eles e o PMA era o grande

comprador. Então, sem o PMA, ficava também manco de outro lado. Então neste sentido acho que ficou muito claro, principalmente no nível bem local, esta complementariedade. Mas isso não necessariamente subia, não necessariamente se refletia nas relações das capitais e nas relações da sede. Isso é até hoje uma questão. Em lugares onde, nos países onde resolveram autonomamente continuarem estas experiências, muito dificilmente você tem os dois trabalhando juntos ainda, isso é uma pena. Por dificuldades do próprio modelo, da forma como as organizações se compõem. Problemas estruturais da própria cooperação como um todo, do próprio sistema das nações unidas. (MIRANDA, 2018, informação verbal)

O relatório da Fase 1 do PAA África afirma que “A realização de atividades operacionais e de trocas de experiências conjuntas, como visitas de campo, mobilidade de equipes e organização de treinamentos provou-se um recurso bem-sucedido para promover colaboração entre os parceiros implementadores”, confirmando a intenção de promovê-la (BRASIL, FAO, WFP, UKAID, 2014, p. 18). Por outro, o relatório da fase II confirma a fala de Beghin: “a maioria dos países não dispunha de uma estratégia clara para garantir que os mesmos agricultores beneficiários que receberam apoio à produção no Programa também recebessem apoio no acesso a mercados institucionais” (IPC-IG , 2017, p. 2).

Outra dificuldade que esta pesquisa apontou, na implementação da experiência brasileira no continente africano, diz respeito a problemas inerentes a processos de transferência de políticas públicas para outro contexto. Apesar da referência constante traçada pelas organizações internacionais e pelos próprios países em desenvolvimento sobre a proximidade das realidades econômicas, sociais e até climáticas entre o Brasil e os países demandantes de seus programas de cooperação internacional, este estudo evidencia como as complexidades que envolvem a transferência de políticas são determinantes nesta modalidade de cooperação. O que se verificou no caso do PAA África foi que condições determinantes para o funcionamento do PAA no Brasil não se reproduziram nos países de destino.

Uma primeira questão diz respeito ao arcabouço institucional complexo e bem concertado que teve que ser desenvolvido no Brasil para funcionamento do PAA. Segundo Takagi e outros (2014), “A capacidade de gerenciamento local é um divisor entre o sucesso e o fracasso de um projeto de cooperação, tão decisivo quanto o ingrediente financeiro envolvido no processo, senão mais” (TAKAGI, SANCHES E GRAZIANO DA SILVA, 2014, p. 31). No Brasil, a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar exigiu a concepção de mecanismos de gestão e de formas menos complexas de inclusão do produtor familiar no circuito de comercialização, uma vez que

permite a compra direta, sem necessidade de licitação (SILVA, 2015). Segundo Takagi e outros (2014):

Essa convergência de raiz não pode subestimar, no entanto, certos requisitos para que os desdobramentos virtuosos observados no Brasil possam se repetir em outras situações. O primeiro desafio que o PAA enfrentou no Brasil foi a incompatibilidade com a Lei de Licitações do Governo Federal, que disciplina compras pública em geral. Confirmava-se um traço comum à maioria dos países com realidade social semelhante: o Estado não foi planejado para facilitar a vida da agricultura familiar. A solução, expressa na Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que criou o Programa, foi dispensar de licitação a compra local de alimentos, observados os seguintes critérios: exclusividade a agricultores familiares; preços não superiores aos de mercado; limite de aquisição per capita, de modo a contemplar o maior universo possível de produtores de menor renda. Outra engenharia imprescindível foi fechar o circuito entre as compras e o consumo dos produtos (TAKAGI, SANCHES E GRAZIANO DA SILVA, 2014, p. 32).

Ainda a respeito da carência de institucionalidades que permitam a reprodução do PAA nos países africanos, Beghin (2018) acrescenta que:

(...) em geral ele não tem recursos nem institucional nem nada pra poder absorver no curto prazo o PAA. Por isso a importância das agências (FAO e PMA), porque a ideia era que as agências fossem aos poucos podendo transferir esta tecnologia para os governos. Mas os governos não só não tinham quadros como não tinham institucionalidade. Fazer um edital para poder adquirir alimentos do agricultor...eles não tem estes instrumentos: pregão, etc. Eles não têm mesmo. (...) Por isso era importante o PAA continuar porque devagarzinho poderíamos transferir estes instrumentos para os governos. O único que foi um pouquinho mais a frente foi o Malawi, porque eles tinham um programa de alimentação escolar mais ou menos sólido e eles conseguiram incorporar um pouquinho mais. Mas o resto dependia, realmente, completamente do recurso de fora, que era brasileiro, e das agências. Eles não tinham como absorver esta tecnologia. (BEGIN, 2018, informação verbal)

Nesse sentido, segundo o relatório da Fase 1 do PAA África:

Os programas de alimentação escolar baseada em produtos adquiridos localmente e de apoio aos agricultores familiares estão alinhados com as prioridades e estratégias governamentais. No entanto, políticas nacionais específicas e as ferramentas de planejamento e implementação nem sempre estão disponíveis. Elaborar ferramentas adaptadas para apoiar o desenvolvimento dessas condições políticas, institucionais, operacionais e legais em favor de compras locais de alimentos, extensão rural e alimentação escolar baseada em alimentos adquiridos localmente é uma condição para a continuidade do PAA África (BRASIL, FAO, WFP, UKAID, 2014, p. 18).

No Brasil, alguns componentes foram fundamentais nas lutas pelo direito humano à alimentação adequada, como os espaços de diálogo que foram criados da sociedade civil com o Estado que resultou na criação do PAA. Tais características não são possíveis de serem replicadas juntamente com a política pública transferida. Assim, estudos como o de Paulino (2017) revelaram que, para atingir os resultados originais que o PAA alcançou no Brasil, seria necessário encontrar articulação semelhante de atores no país de destino. Segundo Takagi e outros (2014)

Um último aprendizado (...) remete ao controle democrático sobre o Programa. A experiência brasileira encontrou seu ponto de equilíbrio numa rede ampla e diversificada. Os Conseas locais, por exemplo, devem compor o alicerce de uma estrutura nacional homônima, que fala diretamente com o Estado brasileiro. Entre os dois polos, interpõe-se uma miríade de movimentos sociais organizados, organizações não governamentais (ONGs), representações e ouvidorias (TAKAGI, SANCHES E GRAZIANO DA SILVA, 2014, p. 33).

Segundo Beghin (2018), esta realidade não era similar nos países do continente africano onde o PAA África foi implementado:

(...)a noção de participação social na África é muito diferente da nossa. Por vários motivos. Primeiro porque como eles são países que vivem em guerras há muito tempo, se você critica o governo, automaticamente significa que você é oposição. Então esta ideia de sociedade civil participando como aqui é muito diferente lá. Então você tinha alguns sindicatos ...Depois, na Etiópia, não tem conceito de SC porque tudo é estatal. Então os sindicatos de agricultores lá são estatais. Então todo debate sobre participação da Sociedade Civil tem que cercar dos cuidados do que significa sociedade civil lá. Em Moçambique, que é um país onde o conceito de participação um pouquinho mais se aproxima do nosso, eles participaram um pouco mais (...) (BEGHIN, 2018, informação verbal)

Maluf corrobora com essas narrativas, ao lembrar sobre particularidades difíceis de serem replicadas em outros países para que o programa atinja um grau de funcionamento e resultados semelhante a experiência doméstica. Ele lembra ainda que, obedecer ao princípio do respeito a autonomia do país parceiro pode significar, também, a não exigência da participação da Sociedade Civil local na reprodução do programa no país receptor:

O que a gente alertava era, principalmente, o fato de que os programas no Brasil tinham uma construção e uma institucionalidade que não é transferível ne. Então que a transferência sempre seria limitada e restrita porque no coração destes programas estava a ideia da participação social, de organização social, uma sociedade civil mais ativa, os agricultores com mais capacidade de organização e participação. E isso não é encontrável nos países africanos assim facilmente.

Também a questão da intersectorialidade, porque não era um programa simplesmente para comprar dos agricultores. Era um programa que fazia ações integradas, porque importava também o destino dos produtos. E esta articulação intersectorial também é uma construção institucional que você não transfere. Os países podem ou não ter processos nesta direção.

E o que a gente também notava, é que a sociedade civil nestes países é muito fragilizada, e a democracia também. Então, tem muito ranço autoritário, muita ação de governo que não é favorável a participação, a compartilhar decisão, então nós alertávamos com relação a estas questões. E o debate era sobre a concepção de cooperação que pretende ser respeitosa na autonomia dos países, o que a gente concorda, não pode impor participação social no país ne? Mas ao mesmo tempo, alertando para este limite. (MALUF, 2018, informação verbal)

Paulino (2017) traz ainda outras dificuldades estruturais ou relacionadas ao baixo desenvolvimento das instituições dos países de destino do PAA África. Na Etiópia, por exemplo, apenas algumas de suas regiões mais desenvolvidas têm sistemas de tributação e cerca de 20% de seu PIB é formado por doações de outros governos e instituições internacionais (PAULINO, 2017). A entrevistada do Consea apresenta ainda outros desafios, como a falta de infraestrutura das escolas com cozinhas que permitam conservação e manutenção de alimentos mais diversificados, ou dificuldade de escoamento da produção dos pequenos agricultores:

(...) você trabalhar com uma agência que tem um programa de alimentação escolar que dá uns trem tudo preparado... porque maior parte dos projetos de alimentação escolar do PMA é tudo mistura de grão. Tem uma razão de ser, porque quando você vê as escolas lá não tem nem cozinha, as crianças comem no chão, muitas vezes na mesma panela que é feito a papa. Então esta história de ter uma alimentação escolar diversificada da compra da produção local é um desafio, porque não tem esta produção local, não tem cozinha. Mas não tem nenhum movimento do PMA na direção de diversificar a alimentação escolar respeitando os hábitos alimentares locais. Nenhum. É tudo estas papas, que eles misturam dois ou três grãos...(...) E são pequenos (os agricultores), que não tem comunicação entre si, que não tem estrada para escoar, enfim, são desafios (BEGIN, 2018, informação verbal)

O capítulo a seguir se propõe a agrupar em Dimensões os determinantes para a entrada do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA na agenda da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional. Tais categorias emergiram de convergências das narrativas dos entrevistados associadas as informações levantadas até aqui. Compreende-se, entretanto, que estas categorias não são excludentes e, muitas vezes, alguns trechos das narrativas contemplam mais de uma dimensão aqui definida. Tentou-se, ainda, na

medida do possível, fortalecer tais narrativas por meio de associação a informações de documentos e artigos sobre a temática.

5.2 OS DETERMINANTES PARA O COMPARTILHAMENTO DO PAA NA FORMA DE PROGRAMA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUL-SUL

As informações apresentadas até aqui neste trabalho foram associadas a convergências de narrativas dos entrevistados, gerando 6 (seis) dimensões ou categorias de determinantes, nacionais e internacionais, para que a experiência do PAA tenha entrado para a agenda da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional.

5.2.1 Dimensão geopolítica: o lugar que o Brasil passou a ocupar na esfera internacional

Esta dimensão diz respeito as alterações na geopolítica global que se intensificaram, na primeira década do século XXI, e a projeção internacional do Brasil nesse contexto. Este estudo traz evidências de que o fortalecimento político e econômico de alguns países emergentes, dentre eles o Brasil, assim como a intensificação da relação entre os países do Sul, foi determinante para que o Brasil pudesse determinar agendas da Cooperação Internacional.

Como visto no capítulo 3(três), o Brasil, na primeira década de 2000, configura-se entre as economias emergentes que passam a se articular em blocos alternativos como como o BRICS, o Fórum de Diálogo IBAS, a Iniciativa América do Sul-África (ASA) e outros fóruns multilaterais voltados a agregar países em desenvolvimento em prol de interesses comuns.

Tais esforços resultaram em maior prestígio político internacional para os países líderes destes processos, dentre eles o Brasil, que se destacou, de forma especial, pelos esforços em aliar crescimento inclusivo e valores democráticos (PAULINO, 2017). Como visto, dentre os

países do BRICS, na primeira década do século XXI, o Brasil se destacava como o país que melhor vinha conseguindo aliar crescimento econômico com redução das desigualdades sociais, registrando um crescimento da renda per capita em média 1,8% mais rápido do que o seu PIB entre 2003 e 2009 (FGV, 2010).

A intensificação da interação econômica e política entre os países do Sul coincide, ainda, com a crise da primeira década do século XXI nos países desenvolvidos, que passam a se preocupar cada vez mais com as investidas das potências emergentes, como a que ocorre em relação ao continente africano. Segundo Visentini (2014), desde o fim da Guerra Fria, países como a China, Índia, Cuba, países árabes, dentre outros, vinham fazendo-se cada vez mais presentes no continente africano, movimento que só passou a incomodar os europeus e norte-americanos com a eclosão da crise de 2008: “A partir daí, as tradicionais potências do Norte tiveram não apenas de buscar novos espaços, como também de combater os eficientes competidores, especialmente a China” (VISENTINI, 2014, p. 44). Este autor acrescenta que não apenas a crise dos países desenvolvidos ou o fortalecimento das relações entre os países do Sul alteraram o equilíbrio de poder mundial, como também a valorização do espaço africano, verificada nos últimos anos, teve relevância neste processo.

Pode-se acrescentar, também, como visto no caso do Estabelecimento da Nova Ordem Econômica Mundial (NOEI), no segundo capítulo desta tese, o fato de que a redução da hegemonia do Norte, por si só, gera otimismo das expectativas do Sul de maior espaço nas disputas internacionais. Na ocasião de criação da NOEI, os países em desenvolvimento afirmaram que: “Essas mudanças irreversíveis na relação de forças no mundo exigem a participação ativa, plena e igualitária dos países em desenvolvimento na formulação e aplicação de todas as decisões que dizem respeito à comunidade internacional” (NOEI, 1974, p. 2) (tradução própria).

Nesse contexto, a Cooperação Brasileira passou a ser, cada vez mais, visada pelas organizações multilaterais e países doadores do Norte, que ofereciam apoio a seus programas de Cooperação Sul-Sul. Segundo Milhorange (2013), dentre os diversos fatores que favoreceram tal aproximação, o fato do Brasil compartilhar valores caros ao Norte, como democracia e direitos humanos, fez dele um parceiro potencial para o desenvolvimento (MILHORANCE, 2013). Segundo Banco Mundial e Ipea (2012):

Na última década, o crescimento econômico sustentado pelo Brasil, a estratégia bem-sucedida de redução da pobreza e a taxa de desemprego em queda — juntamente com a política ambiental, governança democrática e ênfase

crecente nas questões de direitos humanos e igualdade racial — posicionaram bem o país no contexto mundial (BANCO MUNDIAL e IPEA, 2011)

Além de conciliar, no plano doméstico, desenvolvimento social, estabilidade macroeconômica e respeito aos valores democráticos, o Brasil - governado por um presidente que se apresenta ao mundo como um líder operário - engaja-se, no plano internacional, na conciliação entre as aspirações do Sul pela distribuição mais justa dos benefícios da globalização e o diálogo com o Norte. Em seu discurso em Paris, por ocasião do evento Brasil Ator Global, Lula declarou que:

Fui a Porto Alegre e a Davos. Defendi nos dois encontros as mesmas ideias: aquelas que expressei também em minhas intervenções em Evian e na Escócia, quando me reuni com os líderes do G-8.

Acredito que se pode estabelecer pontes entre foros e grupos de países que antes pareciam irreconciliáveis. Vejo uma crescente disposição em estreitar esse diálogo. Até porque as grandes questões com que nos confrontamos na atualidade, desde a pobreza na África, às mudanças climáticas, até o terrorismo, só poderão ser resolvidas efetivamente por uma ação concertada (BRASIL, 2008, p. 43)

Como visto ao longo desta tese, laços econômicos e políticos mais fortes com os países do Sul levaram a algumas importantes vitórias para o Brasil na arena mundial, como conquistas no âmbito da FAO e OMC. Segundo estudo do Banco Mundial e Ipea (2011), o Brasil tem feito uso de suas relações com os países africanos tanto nos fóruns da Organização Mundial de Comércio (OMC) e da ONU (com objetivo de obter um acento permanente no Conselho de Segurança), até em questões como sua eleição para os Jogos Olímpicos e da Copa do Mundo (2014), ou na eleição de um brasileiro (José Graziano da Silva) para o cargo de Diretor Geral da FAO. Segundo o estudo, nestes três últimos casos, “[...] parece que um número enorme de países africanos votou a favor do Brasil” (BANCO MUNDIAL e IPEA, 2011, p.106).

Diante do aumento do interesse do Norte em se inserir nas relações do Sul, e dos países do Sul em fortalecer tais relações, o então presidente Lula apresenta-se como um ator chave para ambas as partes. Segundo estudo do Banco Mundial e Ipea (2011), “[...] o Brasil está também empenhado em fortalecer seu papel como representante do Sul” (BANCO MUNDIAL e IPEA, 2011, p.18). Segundo o mesmo estudo, o sucesso do Brasil pode ser explicado por diversos fatores como desde estabilidade econômica, democracia, carisma do presidente Lula e, principalmente, o sucesso de algumas políticas públicas que passaram a ser internacionalizadas:

(...)entre os quais destacam-se a estabilidade econômica e o sistema democrático de governo. Além disso, há a dimensão internacional do Partido

dos Trabalhadores (PT) e o carisma pessoal do ex-Presidente, Luiz Inácio Lula da Silva. O crescimento econômico do país, juntamente com o aumento da demanda internacional pelas tecnologias sociais inovadoras do Brasil, coincidiram com o início do governo de Lula (2003–10). Naquela época, o governo federal elaborou uma série de novas políticas públicas (e adaptou e revisou políticas antigas) que mais tarde viriam a ser reconhecidas como êxitos (Action Aid 2010). A partir de 2004, diversas instituições brasileiras iniciaram um processo de “internacionalização”, que envolveu a definição de prioridades, como a intensificação do papel do Brasil como ator mundial. Em 2005–06, o Brasil já era reconhecido como um provedor — e não mais apenas como recipiente — de cooperação para o desenvolvimento (BANCO MUNDIAL e IPEA, 2011, p. 36).

Lopes Filho (2017) chama atenção para o fato de que o Brasil vinha intensificando também sua articulação com outros governos mais progressistas naquele período. Segundo o autor, a chegada de Lula à presidência do Brasil coincide com a ascensão de partidos autoidentificados como “campo progressista” em vários países da região, como: na Argentina, no Paraguai, no Uruguai, na Bolívia, no Peru, no Equador, na Venezuela. Tais países passaram a se articular em iniciativas como a União de Nações Sul-americanas (UNASUL), Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), intensificando sobremaneira o intercâmbio entre seus membros (LOPES FILHO, 2017). Também aqui o Brasil passou a representar uma importante ponte de acesso do Norte no diálogo com tais espaços políticos.

Para o Sul, o presidente Lula transmitiu uma mensagem política de representar um parceiro de confiança, mensagem que provocou o aumento do interesse destes países em aprender com as experiências de sucesso do Brasil (BANCO MUNDIAL e IPEA, 2011, p. 37). Segundo relatório da UNCTAD (2010), os governos dos países do continente africano, por exemplo, compartilham a esperança de que a cooperação Sul-Sul desempenhe papel importante na busca de solução para os desafios de desenvolvimento enfrentados pela região, considerando a Cooperação Sul – Sul importante para questões de inovação e avanço tecnológico (UNCTAD 2010).

O trecho abaixo, do discurso do então presidente Lula na sessão de abertura da Cúpula Brasil-Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao), em julho de 2010, é bastante representativo de tal narrativa brasileira, naquele período. Nele, o governo brasileiro coloca-se como representante das “expectativas dos países mais pobres” e clama por mudanças na governança econômica e política internacional:

(...) ninguém duvida da urgência de reformarmos a governança econômica e política internacional. Mas essa reforma só tem sentido se for para favorecer o desenvolvimento com inclusão social. Eliminar a pobreza e derrotar a fome

deve ser nossa ambição maior. (...) O FMI e o Banco Mundial não podem seguir como antes. O Brasil se tornou credor dessas entidades para que elas mudassem. Basta de programas de ajuste estrutural que inviabilizam medidas de inclusão social em nossos países. Atender às expectativas dos países mais pobres também é nossa prioridade em relação à OMC. A conclusão da Rodada de Doha, com base nos acordos já alcançados, é fundamental para consolidar um regime multilateral de comércio mais justo e equitativo. É absolutamente necessário encontrar uma solução justa para a questão dos subsídios ao algodão, que afetam profundamente países desta região da África. (...) ¹⁰⁹

Ao mesmo tempo que conclama pela intensificação das relações entre os países em desenvolvimento. No caso em questão, entre Brasil e os países do continente africano:

Senhoras e senhores, o Brasil confia na África. Acreditamos que 800 milhões de africanos necessitam e podem realizar a promessa de uma região com vastas riquezas naturais e extraordinárias perspectivas de crescimento. (...). Nós sabemos perfeitamente bem que a relação do Brasil com a África não pode ser uma relação apenas comercial, uma relação de um país que tem mais tecnologia, que tem mais indústria, que é mais desenvolvido e que, portanto, quer apenas vender os seus produtos para os países africanos. Se o Brasil pensar somente assim, o Brasil estará pensando com a mesma mesquinhez que, historicamente, os colonizadores pensaram para o continente africano. O que nós queremos, na verdade, além do comércio que temos que fazer entre nós, é criar as condições de transferência de tecnologia, para que o continente africano possa produzir as coisas que nós produzimos no Brasil (...)

O contexto internacional que favoreceu a ascensão do Brasil como importante ator político internacional está, também, associado a grande crise de alimentos que o mundo viveu, no final da primeira década dos anos 2000. Em um momento em que a fome está no topo da agenda internacional, a experiência brasileira no combate à fome ganhou grande visibilidade internacional. As entrevistas deste estudo apontaram que tal posicionamento foi resultante não apenas dos notórios resultados das políticas nacionais, como também de um trabalho deliberado de incidência diplomática empreendido pelo Brasil. Como exemplo, Lopes Filho cita a convocação realizada pelo presidente Lula para um encontro na FAO entre os líderes Africanos para propor soluções para a crise de fome que assolava o continente:

(...) na esteira da crise de fome de 2008 /2009, teve uma aproximação grande entre o governo brasileiro e os países africanos, principalmente no âmbito da FAO e do PMA, e houve então uma reunião em que o presidente Lula chama os presidentes e chefes de Estado africanos para uma reunião em Roma para discutir a crise de fome de 2008. E nesta reunião fica decidido então que faríamos uma reunião de seguimento no Brasil só com os ministros da Agricultura. Então,

¹⁰⁹ Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/8425-discurso-durante-sessao-de-abertura-da-cupula-brasil-comunidade-economica-dos-estados-da-africa-ocidental-cedeao-ilha-do-sal-cabo-verde-3-de-julho-de-2010>

viriam os ministros de agricultura da África discutirem com o Brasil, a partir da experiência brasileira. Então isso tudo dentro de uma esteira mais ampla (...) de que no segundo mandato do Lula ele tem já como princípio esta internacionalização das experiências brasileiras ou da experiência brasileira com o Fome Zero de uma forma mais ampla (...) (LOPES FILHO, 2018, informação verbal)

O ex Coordenador Geral da CG Fome, Milton Rondó, lembra que, na verdade, desde sua imediata eleição, o governo Lula foi ativo na incidência diplomática na área da agricultura familiar e combate à pobreza: “a primeira visita de um ministro do presidente Lula a Itália foi do ministro Miguel Roset, ministro do Desenvolvimento Agrário, e eu fui junto. E lá, no PMA, ele falou já do PAA. Isso foi em 19 de março de 2003, ele falou do PAA, eles ficaram interessados, etc.” (RONDÓ, 2018, informação verbal)

Todo este contexto fortaleceu o interesse dos doadores tradicionais do Norte em cooperar com o Sul ou abrirem-se a perspectiva brasileira sobre combate à fome e a pobreza no mundo. Por sua vez, como visto no primeiro capítulo deste trabalho, os Fóruns Multilaterais vem, desde Plano de Ação de Buenos Aires para Promoção e Implementação da Cooperação técnica entre Países em Desenvolvimento (BAPA), reiterando a importância de maior participação do Norte na Cooperação Sul-Sul. Como visto, também, as próprias autoridades de alto nível brasileiras, durante as negociações da Agenda de Acra (OCDE, 2008), reivindicaram a necessidade de que o documento final do evento desse maior ênfase à Cooperação Sul-Sul, destacando-a como um canal legítimo de desenvolvimento internacional, reivindicação contemplada na versão definitiva do acordo (BANCO MUNDIAL e IPEA, 2011).

Entretanto, na análise de Abdenur e Fonseca (2013), o fato dos doadores do Norte terem buscado se incluir mais na Cooperação Sul-Sul associa-se a sua perda de espaço na área de desenvolvimento. Segundo tais autores, como os antigos padrões de desenvolvimento sofreram transformações, os doadores do Norte tentaram encontrar pontos de entrada na CSS, buscando, inclusive, influenciar nas normas e práticas de tal cooperação, enquanto ampliam as oportunidades econômicas, políticas e de segurança às quais estão perdendo acesso (ABDENUR e FONSECA, 2013).

Como visto no capítulo três, que trata da Cobradi, o Brasil passou a receber, desde a eleição do presidente Lula, em 2003, um número significativo de delegações internacionais interessadas em conhecer suas políticas públicas e programas de cooperação internacional. Segundo Lopes Filho, a cooperação britânica, por exemplo, procurou o Brasil, em 2012, interessada em como poderia participar da Cooperação Brasileira. Foi quando o governo brasileiro sugeriu que apoiassem o PAA África, resultando na adesão do Dfid ao programa com

1/5 do orçamento, especificamente, como já visto, financiando o chamado Componente de Conhecimento. Segundo Lopes Filho, não apenas o Dfid, mas uma série de organizações do Norte estavam procurando o Brasil interessada em participar de seus programas de cooperação, uma vez que o país era “a bola da vez”:

O Dfid teve uma aproximação com o Brasil em 2012. Eles queriam fazer coisas com a gente. Então, nesta época, a gente recebeu uma demanda muito grande, de vários atores do Norte: da Fundação Bill e Melinda Gates, Dfid, Usaid, queriam fazer coisas com o Brasil porque o Brasil era um pouco a bola da vez. E aí, nesta busca que o Dfid fez, nós apresentamos para eles o PAA África e dizemos para ele que uma possibilidade conjunta de trabalho seria o PAA África. E aí eles gostaram muito do projeto...obviamente os ingleses são super...ingleses (risos). Então antes de se comprometer com o projeto eles foram em várias missões, visitaram, conheceram, avaliaram os riscos, etc etc., e aí depois se comprometeram com o projeto, financiando 1/5 da segunda fase e financiando 1/5 da terceira fase. **Mas a aproximação deles inicialmente foi porque era Brasil, eles queriam fazer algo com o Brasil**, e nós dissemos, “olha, já que vocês querem fazer algo com a gente, acho que o projeto mais interessante que a gente tem em andamento neste momento que teriam uma demanda concreta pela colaboração de vocês é o PAA África”. (LOPES FILHO, 2018, informação verbal) (grifo nosso)

Este entrevistado narra uma situação de forte simbologia do quanto o Brasil, por meio de sua Cooperação Sul- Sul, efetivamente, passou a representar, para o Norte, uma ponte para inserção nas relações Sul-Sul.

(...)Eu lembro uma das visitas que eu fiz ao Senegal, para um seminário do projeto (PAA África), e, no cenário de encerramento, participou Macky Sall que na época era o presidente, era a grande promessa do continente africano, tinha promessa de ser o novo Lula, o novo Mandela - , e o próprio Macky Sall estava no seminário. E eu lembro que o embaixador do Reino Unido estava sentado do meu lado e ele comentou “Marcos, a gente tem x milhões de libras esterlinas aqui, eu nunca fui recebido pelo Macky Sall, nem para entregar as minhas cartas de credenciais. E agora a primeira vez que estou vendo o presidente é num seminário de vocês”. Então isso é um resultado difícil de você medir em números, mas que em termos geopolíticos é muito importante, é muito significativo – que o embaixador do Reino Unido tenha o primeiro contato dele com o presidente do país no qual ele está creditado, em um seminário de um projeto da Cooperação Brasileira. Isso, geopoliticamente, é importante, é relevante, ainda que você tenha dificuldade de colocar isso em indicadores. (LOPES FILHO, 2018, informação verbal)

Uma das entrevistadas, que foi coordenadora de comunicação do PAA África, destaca o interesse das agências da ONU em cooperar com o Brasil. Segundo Miranda, a relação política do governo brasileiro com os organismos internacionais posicionou o Brasil de uma forma distinta dentro destas organizações, favorecendo o interesse delas na participação do programa. O Brasil estava, no momento de criação do PAA África, entre os 10 maiores doadores do

Programa Mundial de Alimentos, tinha acabado de eleger um brasileiro como Diretor Geral da FAO e compartilhava suas experiências de políticas sociais com outros países:

Tem uma relação mais estrutural da relação do governo brasileiro com os organismos internacionais, que passou por um período de muito mais efervescência e centralidade, principalmente a partir do segundo mandato do governo Lula, tanto em termos de recursos quanto em termos de relação política e que isso posicionou o Brasil de uma forma distinta dentro destas organizações. Quando o PAA África foi criado, o Brasil estava entre os 10 maiores doadores do Programa Mundial de Alimentos. Isso considerando recursos de doação de alimentos e tinha acabado de eleger um brasileiro como Diretor Geral da FAO. Então, estava num patamar de relação bastante favorável para o desenvolvimento de atividades de cooperação e tudo o mais... E também tinha esta percepção também de vários países, dentro da agenda da cooperação sul-sul, do Brasil como um exemplo de várias políticas sociais e que compartilhava várias experiências com outros países. Então, neste sentido, a princípio, a gente partiu de um ponto que era muito importante para os organismos internacionais. (MIRANDA, 2018, informação verbal)

O entrevistado da FAO reforçou que o fato de o Brasil ter se tornado um dos protagonistas no tema da segurança alimentar e nutricional e da cooperação humanitária no mundo, foi determinantes para que o PAA África contasse com o interesse das agências da ONU em participar do programa, mesmo com seu orçamento restrito e inúmeros desafios. A participação das agências, por sua vez, garantiu a escala do programa e sua possibilidade de incidir sobre a perspectiva hegemônica de promoção de sistemas alimentares no mundo. Segundo ele, quando a parceria do PAA África foi estabelecida, o Brasil gozava de um especial *status* diante da FAO e do PMA (KLUG, 2018, informação verbal). Como visto, em 2010, o Brasil havia sido o segundo maior doador para o Fundo Emergencial (EFR) do Haiti, a frente de países como França, Dinamarca ou Suécia. No mesmo ano, o Brasil encontrava-se na sétima posição entre os 10 maiores doadores para Assistência Humanitária entre países não integrantes do CAD/OCDE, superado apenas por Arábia Saudita, Turquia, Rússia, Emirados Árabes, China e Índia (SMITH, 2011)¹¹⁰. Segundo o entrevistado da FAO:

Eu acho que, por exemplo, se a gente tentasse desenhar um PAA África hoje, não necessariamente no contexto do atual governo brasileiro, mas que fosse, vamos pensar, um governo que não desse tanta ênfase a segurança alimentar e nutricional na sua vertente externa, quer seja de política externa ou de cooperação internacional para o desenvolvimento. Se não houvesse um governo que desse esta prioridade, um projeto de 5 milhões de dólares, para ser implementado em 5 países dentro de 5 anos dificilmente atingiria os resultados,

¹¹⁰ Segundo último relatório da Cobradi (2016), registrou-se uma grande variação no volume de recursos destinados à modalidade Ajuda Humanitária, destacando-se os anos de 2010 e 2012, resultante das doações de alimentos decorrentes de parceria com o PMA. Do total destinado pelo governo federal à modalidade Ajuda Humanitária entre 2011 e 2013 (R\$ 382,8 milhões), as contribuições via CG Fome representaram 96,2%, enquanto as doações de medicamentos, soros e vacinas articuladas pelo Ministério da Saúde - MS representaram 3,8%.

entendeu? Por exemplo, eu tenho minhas dúvidas, por exemplo, se Ken Davis ou outros atores do PMA, ou da própria FAO teriam assumido o compromisso de implementar este projeto da forma como ele tinha sido desenhado, com a participação bastante ativa e consultiva com técnicos do governo brasileiro, tendo uma parte da coordenação no Brasil e outra parte nos escritórios do FAO, ou seja, uma série de flexibilidades. Eu duvido que isto aconteceria sem que houvesse uma mensagem política muito forte, não só para o PAA África em si, mas para a política externa de cooperação humanitária ou técnica na área de segurança alimentar e nutricional. Um exemplo concreto: na época em que o PAA África foi negociado com a FAO e o PMA, o Brasil estava numa tendência crescente de contribuições financeiras por meio da cooperação humanitária para o escritório da FAO de Emergências e Resiliências. Então, o escritório da FAO de Emergência e Resiliência via o Brasil como um ator emergente que vinha investindo cada vez mais naquela área de atuação da FAO. Então, era de certa forma natural que eles tivessem uma expectativa de continuidade disso e que o Brasil tivesse uma capacidade de negociação para, por exemplo, colocar em pauta um programa como o PAA África. A mesma coisa com o PMA – o Brasil, naquela época, acho que era o décimo ou entre o quinto e o décimo doador ao Programa Mundial de Alimentos. Ou seja, (...) estava ali entre os dez primeiros doadores ao programa mundial de alimentos. Eu tenho dúvidas de que se o Brasil não tivesse ali tendo este papel predominante dentro daquela organização, eu duvido que aquela organização teria dado a atenção que deu a formulação e a implementação do PAA África. (KLUG, 2018, informação verbal).

Por fim, percebe-se que o lugar que o Brasil ocupou, internacionalmente, na primeira década do século XXI, foi fundamental para que ele tivesse autonomia de propor uma agenda alternativa em segurança alimentar como o PAA África, viabilizá-la e difundi-la a partir da colaboração de parceiros importantes na área, como a FAO ou o PMA. Como será visto na próxima dimensão, tal posição não apenas possibilitou ao Brasil instituir uma agenda própria dentro das organizações intergovernamentais, como também a tentar influenciar na complementaridade e paradigmas de tais organizações dentro do SICD.

5.2.2 Dimensão perspectiva de governo e de agenda internacional

Esta dimensão contempla as narrativas dos entrevistados e demais evidências encontradas sobre a intencionalidade do governo brasileiro em internacionalizar a experiência do PAA e seus resultados. Tal intencionalidade foi derivada da existência, naquele período, de uma equipe

de governo, em diversas posições, com significativa coesão de interesses, compartilhando valores, ideias, objetivos políticos, perspectivas de desenvolvimento, dentre outros.

Como visto, a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional não possui uma Política de Cooperação Internacional devidamente regulamentada e institucionalizada. Tal realidade implica que a agenda da Cobradi tenha sido pautada, historicamente, pelo perfil de cada governo.

O governo Lula, no qual o PAA África foi criado, representou um governo de um partido à esquerda no espectro político, marcado pelo investimento em políticas estatais de inclusão social e desenvolvimento equitativo, cujo combate a fome estava no centro de sua agenda nacional e internacional. Como visto ao longo desta pesquisa, foi marcante a incidência diplomática brasileira na agenda do combate a fome mundial. “Além de ter sido o presidente brasileiro com maior número de viagens internacionais na história do Brasil, as políticas brasileiras para erradicação da fome e da pobreza estiveram no centro da agenda na maioria das missões oficiais nos dois mandatos” (INSTITUTO LULA, 2015).

Segundo o pressuposto construtivista, a política internacional dos países é socialmente construída a partir de concepções a respeito da realidade social e do mundo externo. Assim, as estruturas são definidas a partir das ideias compartilhadas, e não apenas por forças materiais, ao tempo que as identidades e os interesses dos atores são construídos pelo compartilhamento de tais ideias (WENDT, 1999). No contexto em análise, do governo Lula, observa-se significativo peso das suas ideias e de seus assessores perante os constrangimentos das realidades políticas e econômicas internacionais na definição da agenda externa brasileira (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007).

Como visto no capítulo que se refere a política externa brasileira contemporânea, os governos Lula da Silva e Fernando Henrique Cardoso foram marcados por diferentes interpretações e ideologias destes líderes, assim como dos funcionários que os acompanham, a respeito dos constrangimentos e das possibilidades da ordem internacional vigente (SOARES DE LIMA, 2005). Segundo Vigevani e Cepaluni (2007)

As diferenças ideológicas e de concepções de mundo, as mudanças objetivas, os traços particulares de personalidades dos presidentes FHC e Lula da Silva e suas interpretações divergentes dos eventos internacionais são elementos de mudanças, assim como a substituição dos formuladores e executores da política externa (os ministros, os secretários-gerais, entre outros), que claramente possuem atitudes e visões de mundo distintas (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 280)

Em diversos discursos, Lula deixou claro o quanto sua interpretação da realidade social e experiência de vida afetou suas escolhas políticas, como no evento Brasil Ator Global, em Paris, em 2005, quando ele diz que “[...] (uma das políticas) a que tenho mais me dedicado é o do combate à fome e à miséria. Pela minha própria trajetória de vida e experiência política, essa é uma prioridade pessoal” (BRASIL, 2008, p. 44).

Como visto, seu governo ratificou as diretrizes voluntárias do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) das Nações Unidas e, atendendo a uma reivindicação da Sociedade Civil brasileira - principalmente do Fórum Brasileiro de Soberania de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) – incluiu o Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) na Constituição Brasileira. Criou ainda o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e nutricional – SISAN, por meio da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006), que tornou a segurança alimentar e nutricional uma política de Estado no Brasil. Como visto, a LOSAN, no seu artigo 6, prevê a internacionalização dos programas de SAN, quando afirma que: “O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional” (BRASIL, 2006).

Por meio da LOSAN, o governo Lula criou, ainda, no âmbito nacional, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, para servir de instância governamental responsável pela coordenação e pelo monitoramento intersetorial das políticas públicas federais relacionadas à segurança alimentar e nutricional e ao combate à fome. Segundo um dos entrevistados, na CAISAN representantes de ministérios mais “progressistas” se articulavam em torno da agenda brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional, assim como a internacionalização dos programas (MALUF, 2018, informação verbal).

A CAISAN mostrou-se engajada com uma Cobradi mais solidária, como demonstra o documento apresentado como subsídio para a discussão sobre Cooperação Internacional em Segurança Alimentar e Nutricional na XIII Plenária do CONSEA (2013). Segundo os ministros, a CSS realizada pelo Brasil deve ser destacada pela “[...] diplomacia em ações conjuntas baseadas na solidariedade, em ação em resposta às demandas dos países em desenvolvimento, no reconhecimento da experiência local, na adaptação da experiência brasileira, sem associação com interesses comerciais ou benefícios e sem interferência nos assuntos internos dos países parceiros” (CAISAN, 2013, p. 2 e 3).

A própria trajetória do partido ao qual pertencia o presidente foi determinante para a internacionalização do PAA brasileiro. Rondó e Lopes (2016) lembram que a agenda do combate à fome é parte da trajetória do Partido dos Trabalhadores – PT e de Lula, o qual, ainda na gestão de Itamar Franco, sugeriu uma estratégia de combate à fome, embrião do programa Fome Zero, a qual já previa a conformação do CONSEA como instância de participação social (RONDO; LOPES FILHO, 2016).

Sobre a “internacionalização” do PAA brasileiro, o entrevistado Lopes Filho afirma que está associada a perspectiva internacional do próprio Partido dos Trabalhadores - PT: “[...] essa internacionalização tem distintas perspectivas: uma narrativa oficial que diz da própria vocação mais internacional do partido, então isso vinha desde uma discussão interna do partido de sua internacionalização” (LOPES FILHO, 2018, informação verbal).

Diversos entrevistados consideraram a diplomacia presidencial fundamental para que o PAA se transformasse em programa da cooperação brasileira internacional: “[...] o PAA África foi uma consequência da agenda brasileira que foi muito definida por uma diplomacia da presidência e um certo pragmatismo ao final daquele evento (Dialogo Brasil África, 2010)” (KLUG, 2018, informação verbal).

Maluf destaca, como determinante, não apenas o interesse do presidente Lula, como também do então ministro das relações exteriores, Celso Amorim, pela agenda da segurança alimentar, que se somaram a expertise do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – Consea no tema:

[...] tinha o lado governamental que era a agenda presidencial. Esse que foi talvez um fator principal, pela decisão do Lula, com forte apoio do Celso Amorim, de construir uma agenda internacional neste tema. La ao seu modo, com os seus conteúdos. Então, a projeção internacional que o Brasil vinha tendo e a decisão de investir na Cooperação Sul-Sul - especialmente neste campo da segurança alimentar e agricultura - e este movimento no interior do Consea se somaram, no sentido de criar um contexto favorável (MALUF, 2018, informação verbal).

Dentre os atores do governo brasileiro determinantes para a criação do PAA África, a maioria dos entrevistados destacaram a importância do ex Coordenador Geral da CG Fome, Milton Rondó. Rondó, na época, era também membro do Consea, fato que, segundo os entrevistados, foi determinante para a inclusão do PAA na agenda da Cobradi. Como se verá na próxima categoria, os entrevistados trazem que Rondó não era apenas conselheiro do Consea, como também membro da Comissão Permanente que discutia os temas Internacionais

no âmbito do Conselho (PACHECO, 2018, informação verbal)¹¹¹. Por meio da participação de Milton Rondó no Consea, a CG Fome acompanhava o PAA nacional. Segundo um dos entrevistados do CG Fome:

A ideia, na verdade, do PAA dentro da cooperação internacional, vem a partir da participação que o Milton...que nós tínhamos no Consea (...) E nós participávamos de uma comissão permanente que era Chamada de CP2 – Comissão Permanente de Macros Desafios Nacionais e Internacionais. Era uma comissão permanente que discutia isso. E nessa comissão nós tínhamos muito contato e muita relação com as políticas em âmbito nacional também, porque, justamente, a comissão se chamava Macro Desafios Nacionais e Internacionais. Então nós levávamos e discutíamos com esta comissão os grandes temas e as grandes diretrizes daquilo que nós estávamos fazendo em termos de Segurança Alimentar e Nutricional (LOPES FILHO, 2018, informação verbal)

A ex presidente do Consea, Maria Emília Pacheco, confirma a importância do fato de que, além de participar das plenárias do Consea, Rondó ter composto Comissão Permanente sobre questões internacionais:

[...] o Consea tem uma representação de 20 ministérios e lá estava também o ministério das relações exteriores, e quem participava era exatamente o Milton Rondo...é importante dizer que ele não estava só presente nas plenárias do Consea, ele participava ativamente da comissão do Consea que tratava das questões internacionais. Como eu disse, desde que foi reconstituído o Consea em 2003, ou logo depois se formaram comissões, talvez ali por 2005, 2006, foram criadas comissões e havia uma sobre questão internacional. Depois ela ganhou outro nome, passou a ser chamada de Macro Desafios, mas sempre houve uma comissão onde estes temas estavam presentes. [...] e o Milton Rondo era muito presente nessas reuniões da comissão também. (PACHECO, 2018, informação verbal)

A entrevistada destaca a importância de uma pessoa do perfil de Milton Rondó, “defensor da reforma agrária e da agricultura camponesa”, à frente da CG Fome para a internacionalização da experiência brasileira:

[...] ter uma coordenadoria específica destinada a questão do fome zero nas relações internacionais foi uma novidade no país, e a gente tem que considerar o perfil das pessoas que estavam ali a frente. O Milton Rondó, acima de tudo, um representante democrático e um defensor da

¹¹¹ A próxima Dimensão abordara a estrutura do Consea. Pacheco explicou que: “[...]as comissões do Consea, assim funciona ainda, elas tratam das questões específicas, cada comissão tem uma agenda, e cada comissão decide então a partir das reflexões encaminhar para a Plenária alguma recomendação. O Consea funcionava e ainda funciona com temas prioritários, uma agenda de temas que são debatidos por todas as comissões e chegam na plenária. Então a plenária do Consea, em geral, promove o aprofundamento de um tema [...]. Ele se transforma numa chamada Exposição de motivos que vai para presidência e também vai para câmara interministerial[...]” (PACHECO, 2018, informação verbal)

reforma agrária, da agricultura camponesa. Então era uma pessoa certa, no lugar certo, no tempo certo a meu ver, cercada de pessoas também muito capazes [...] (PACHECO, 2018, informação verbal)

Também segundo outra entrevistada do Consea, Milton Rondó foi um dos principais motivadores do PAA África. Ela lembra que, na CG Fome, ele foi responsável por criar uma comissão para o PAA África na qual o Consea tinha acento, ao lado de alguns ministérios mais progressistas em relação a agricultura familiar: “MAPA nunca participou, por exemplo” (BEGHIN, 2018, informação verbal)¹¹²

Como visto no capítulo 4 (quatro) deste trabalho, a permeabilidade do governo Lula e de seus setores às organizações sociais de base popular foram também determinantes para a criação do PAA brasileiro (MULLER, 2017), o mesmo acontecendo na sua internacionalização, como demonstrará a categoria seguinte. Como visto, o governo Lula reativou, logo nos primeiros meses de seu primeiro mandato, o CONSEA, um Conselho formado majoritariamente pela Sociedade Civil, de assessoria direta ao presidente, que atua muito forte na dimensão internacional.

Um dos entrevistados lembra que o governo Lula, apesar do engajamento com os programas de compras locais da agricultura familiar, também foi um incentivador da cooperação técnica via EMBRAPA, geralmente voltada para programas de melhoramento da agricultura comercial de larga escala. Além dos programas da EMBRAPA, haviam as agendas de cooperação internacional de outros ministérios com perspectivas diferentes para agricultura e segurança alimentar. Nesse contexto, segundo um dos entrevistados, o papel da CG Fome foi determinante na reivindicação pela criação do PAA África:

A agenda presidencial repercutiu de alguma maneira nas agendas ministeriais, e os ministérios passaram a ter um investimento internacional crescente, agendas quase sempre próprias – nem sempre dialogando entre si - ; uma participação um pouco tímida da ABC, e muita descoordenação, inclusive. A ABC é herdeira de uma tradição de cooperação bilateral que alguns chamam de técnica ne, mas que, no nosso campo, significa basicamente EMBRAPA. Então o Brasil sempre foi muito demandado, em termos de cooperação, no campo da agricultura, por causa da EMBRAPA. E o governo Lula, o próprio Lula, pessoalmente, deu continuidade a isso. Ele também valorizava muito este apoio técnico que a EMBRAPA dava e continuou dando, nem sempre com nosso apoio, porque, às vezes, era uma perspectiva produtivista, de Revolução Verde, que a gente criticava no Brasil e criticava fora também. O contraponto era o que promovia a CG Fome, no Itamaraty, e alguns ministérios. Então, a ideia era, no caso da CG Fome, que liderou este processo, era mudar os termos da Cooperação Humanitária, que de doação de alimentos passou cada vez mais a

¹¹² Além de ex Coordenador Geral da CG Fome, Milton Rondo é autor, junto com o também entrevistado nesta pesquisa, Marcos Aurélio Lopes Filho, do artigo Política Externa e Democracia (2016). Segundo o conteúdo do artigo, pode-se inferir que trata-se de um defensor da participação social na política externa.

incorporar a ideia de cooperar em programas – e acho que vem daí a criação do PAA África. (MALUF, 2018, informação verbal)

Segundo entrevista com Lopes Filho (2018), foi Milton Rondó quem, após o encontro Diálogo Brasil – África, com os ministros da agricultura africanos, em 2010, pensou na materialização do que foi debatido na forma de uma proposta de programa de cooperação em torno do PAA brasileiro:

[...] enquanto esta reunião estava acontecendo, na verdade, surgiu uma preocupação muito grande porque a reunião não tinha um produto muito concreto, ela não ia ter um produto concreto. Ia sair uma declaração, mas não tinha nenhum resultado concreto. Aí, nos bastidores, Milton (Rondó) acabou negociando com o embaixador Samuel Pinheiro Guimaraes de que o Brasil deveria ter um compromisso de fazer um projeto com dez países na África. É um pouco do que Milton sempre chama de... ele fala que a cooperação incorpora a diplomacia. A diplomacia é o verbo e a cooperação precisa incorporar, ela é a encarnação da diplomacia. Então, a partir desta compreensão de que não adiantava a gente ficar lá discutindo fome, pobreza, com os ministros africanos, se nós não pudéssemos dar um passo concreto na direção de colaborar, ou ser copartícipe dos esforços deles. Então neste momento a gente conseguiu recursos para fazer dez projetos, ou projetos em dez países, 5 projetos ficaram na responsabilidade da ABC, da Agência Brasileira de Cooperação, e 5 projetos ficaram na responsabilidade da CG Fome¹¹³. (LOPES FILHO, 2018, informação verbal)

Segundo a entrevistada Miranda (2018), Milton Rondó foi determinante tanto na concepção do PAA África quanto na defesa de sua continuidade diante das dificuldades que foram surgindo. Como outros entrevistados, ela também faz referência ao comprometimento e qualidade técnica da equipe do PAA África¹¹⁴.

Um outro determinante muito importante foi a própria atuação e liderança da CG Fome. Na figura do Milton Rondó, principalmente, mas também da equipe, e da equipe técnica do PAA África, que sempre foi uma equipe muito comprometida e tecnicamente muito forte. Então mesmo nos momentos em que havia dificuldades no diálogo dentro do governo brasileiro e dentro das organizações, tanto da FAO quanto do PMA, este papel de liderança, de ficar animando os atores e de ligar isso a outros aspectos dentro do trabalho da CG Fome, principalmente o aspecto humanitário, e sempre ficar buscando formas de como viabilizar o PAA por meio do trabalho da CG Fome como um todo,

¹¹³ O PAA África diz respeito aos 5 projetos que ficaram sob a responsabilidade da CG Fome.

¹¹⁴ Como dito no início deste trabalho, a equipe do PAA África era composta, principalmente, por: Milton Rondó na coordenação do CG Fome; Marcos Aurélio Lopes Filho como assessor principal; Rosana Miranda Como Coordenadora de Comunicação; Israel Klug como consultor da FAO e Darana Souza como consultora do PMA. Desta equipe, a única que não foi possível entrevistar para esta pesquisa foi a consultora do PMA.

também foi importantíssimo para que o PAA continuasse. Não é uma coincidência que, conforme o interesse do governo pela cooperação internacional diminuía, o papel da CG Fome diminuía, a agenda da cooperação humanitária perdia relevância, coincidiu com ser o momento que o PAA teve mais dificuldades e teve que se reinventar para poder seguir. (MIRANDA, 2018, informação verbal)

Miranda recorda das dificuldades que o programa enfrentou de escassez de recursos, que levou a seu encerramento antes do previsto, e da importância de alguns atores, entre eles a CG Fome, para manutenção do programa diante desta realidade:

[...]Mas a verdade é que, com a rápida deterioração dos orçamentos, e do orçamento da CG Fome, ficou cada vez mais difícil honrar alguns compromissos. Honramos todos que foram feitos, mas isso foi graças a uma articulação muito intensa de todo mundo que trabalhava na CG Fome, de outros órgãos parceiros e também muito do Consea. (MIRANDA, 2018, informação verbal)

Como visto no capítulo que tratou da Cobradi, o Brasil não apenas participou ativamente da doação de alimentos para fins emergenciais – via Programa Mundial de Alimentos (PMA), como foi ativo defensor da ideia de programas de cooperação humanitária estruturantes, como o PAA África. Chama atenção o alcance do engajamento brasileiro de incidir sobre a forma como eram conduzidos os programas de segurança alimentar no mundo. Segundo o ex Ministro Coordenador Geral do CGFome, Milton Rondó:

[...]a gente passou a aplicar na Cooperação Humanitária os três pilares da Rio 92, da agenda 21, da sustentabilidade: o social, o econômico e o ambiental. [...] Porque a objeção que as pessoas colocavam com toda razão, que a oposição colocava, era que a ajuda humanitária é enxugar gelo, a ajuda humanitária é a esmola, ela não é sustentável, ela não tira ninguém daquela situação, ela não muda a resiliência, ela não gera resiliência. Você precisa de ações emergenciais, claro. Mas temos a dupla tração, de um lado a emergencial e de outro lado já buscando a sustentabilidade, o emergencial e o estruturante. E foi isso que nós aplicamos à Ajuda Humanitária. O PAA África é exatamente este movimento: você entra com doação de alimentos, como nós entramos, dirigindo já para a alimentação escolar. Porque aí você tem ganho, ganho e ganho, você tem uma melhor condição nutricional das crianças, você tem uma maior capacidade de aprendizagem, você tem as famílias sendo incluídas - lembrando que $\frac{3}{4}$ dos pobres do mundo estão no mundo rural -, você da sustentabilidade a vida destas crianças, a sua condição sócio econômica e inclusive ambiental, porque os países que sabem que vão fornecer os alimentos para suas crianças não vão encher a mão de veneno, vão ter muito mais cuidado. É assim que o PAA surge, a gente começa com as doações de alimento e, imediatamente, casa com a produção local de alimentos, isso que é o PAA África. (RONDO, 2018, informação verbal)

Segundo Rondó, o interesse do governo brasileiro com o PAA África foi mais além, incentivando mudanças nas legislações dos países parceiros em prol da viabilização das compras públicas de pequenos agricultores. Segundo o ex coordenador geral da CG Fome, tratam-se de leis que foram impostas, no passado, pelos organismos multilaterais para todos os países do Sul:

[...]E trabalhamos com os governos para que eles modifiquem suas legislação, porque a lei 8666, que é uma lei injusta, que equipara alhos a bugalhos, que os coloca no mesmo nível, na mesma categoria, ela foi “sugerida” por organismos internacionais como FMI e Banco Mundial a todos os países do Sul, não foi apenas ao Brasil. Então precisamos desfazer esta lógica, uma coisa é o grande negócio outra coisa é a agricultura familiar. E aí, então, modificar estas legislações, fazer um trabalho junto aos governos para modificar a legislação para compra da agricultura familiar [...] (RONDO, 2018, informação verbal)

Como já citado, segundo o ex coordenador geral da CG Fome, o PAA África incentivou, ainda, nos países parceiros, o resgate das estruturas públicas de armazenamento, extinguidas, segundo ele, a partir de imposições do Banco Mundial e o FMI. Como visto, tais estruturas são fundamentais para garantia de preço de venda aos agricultores mais pobres.¹¹⁵

Segundo os entrevistados, o interesse do governo brasileiro com o PAA África foi além da incidência na agenda da agricultura e segurança alimentar das agências da ONU, visando promover também a coordenação entre elas, em prol de maior eficiência na promoção de programas de compras de pequenos agricultores. Segundo Beghin, “a ideia era tentar criar um círculo virtuoso” (BEGHIN, 2018, informação verbal). Segundo os entrevistados, o governo brasileiro buscou, com o PAA África, promover o diálogo entre a FAO e PMA em prol de estimular o desenvolvimento local, por meio de uma primeira experiência de trabalho conjunto de forma complementar entre as duas agências. Tais informações revelam um engajamento político que foi determinante para a proposição do PAA África. Segundo Beghin (2018):

[...] na realidade o que eles queriam [...] era tentar fazer com que a FAO e PMA cooperassem um pouquinho mais, que são duas agências que cuidam de alimentação que não dialogam de forma alguma. Então a iniciativa era: com a capacidade que o Brasil tinha de articular e de ser referência para políticas de segurança alimentar e nutricional, que

¹¹⁵ “Tudo que aconteceu aqui aconteceu lá. Por exemplo, o Banco Mundial e o FMI impuseram o fim das estruturas públicas de armazenamento, o que acarreta um enorme prejuízo para o produtor agrícola familiar, porque todos tem que vender sua produção no momento da colheita, que é o momento onde há maior oferta e o preço é o mais baixo. Quem vai incorporar valor depois é quem tem capacidade de armazenamento privado. Então, reconstruir as estruturas públicas de armazenamento é fundamental. A gente dialogava sobre isso, sobre seguro agrícola, sobre assistência técnica [...]” (RONDO, 2018, informação verbal)

tentasse colocar estas duas instituições juntas. Então, o dinheiro todo veio do Brasil, com um pouco de dinheiro do DFID para fazer monitoramento. Mas a ideia é que o PMA comprasse algum dia dos produtores locais - que o PMA tem um projeto de alimentação escolar que é um pouco diferente do que ele costuma fazer, que é um programa experimental, que é o P4P, que é pra tentar comprar localmente, porque em geral o PMA em geral pega alimentos sobrando no mundo e despeja, né?(...)A ideia era tentar criar um círculo virtuoso (...) Era inspirado no PAA para poder ter esta áurea brasileira, mas era, na verdade, um esforço para fazer com que as agências comesçassem a dialogar para estimular o desenvolvimento local. (BEGHIN, 2018, informação verbal).

Lopes Filho (2017) confirma o propósito do Brasil de disputar as narrativas no seio de instituições multilaterais:

[...]a dimensão internacional foi parte integrante da Estratégia Fome Zero desde o seu início, seja no que tange à sua disseminação por meio da Cooperação Sul-Sul, seja por meio da disputa de narrativas no seio de instituições multilaterais, como a FAO e o PMA; ou ainda pelo relançamento de uma agenda de integração regional pautada na luta contra a fome e a pobreza (LOPES FILHO, 2017, p. 74).

O enfraquecimento do programa após a mudança de governo fortalece o argumento da importância da diplomacia presidencial do governo Lula e de sua equipe na materialização do PAA África. Segundo o entrevistado da FAO, o desengajamento de alto nível durante o mandato da presidente Dilma impactou no PAA África, demonstrando como seria difícil a viabilização do PAA África, diante do orçamento muito reduzido do programa, não fosse o engajamento de alto nível do próprio presidente da república:

[...]teve esta mudança de governo, quando mudou governo Lula para governo Dilma, e aí depois, enfim, o *impeachment* da presidente Dilma, mas já antes do *impeachment*, o país estava passando por um processo de bastante questionamento do governo, e este processo, não sei se diretamente, mas coincidiu, vamos dizer assim, com um menor acompanhamento de alto nível político do governo brasileiro desta agenda de compras públicas, do PAA África, no continente africano. Então isso já foi na segunda fase do programa. Da metade da segunda fase para o final da segunda fase, o programa sentiu muito um desengajamento do governo brasileiro, um desengajamento político de médio e alto nível. **E este desengajamento político, fez claro, fez evidente para nós, o quanto a limitação de escopo do PAA África em termos de orçamento e capacidades em termos de recursos humanos era limitante para este projeto.** Ou seja, **muitos dos resultados que foram conseguidos durante a primeira fase e a segunda fase só foram possíveis porque havia uma âncora política muito grande**, essa é a minha sensação, entendeu? **Porque o programa podia se referenciar num diálogo de alto nível que tinha sido referendado pelo Presidente da República, era um programa que vez ou outra era mencionado por atores do governo nos**

ministérios ou muito apoiado pela CG Fome na sua retórica e também, de forma concreta, nas comunicações oficiais da CG Fome com as embaixadas brasileiras nos países africanos, como aqui também em Roma junto a FAO. Então, esta rede de comunicação, de que o programa era uma prioridade, que ele era importante, que ele deveria ser levado ao sua melhor implementação e conclusão, **isso foi essencial para o programa acontecer.** (KLUG, 2018, informação verbal). (grifo nosso)

A entrevistada que coordenou o setor de comunicação do PAA África confirma que a mudança dos quadros de governo afetou o programa, uma vez que foram feitos menos investimentos políticos e financeiros nos organismos internacionais, que foram perdendo interesse:

[...]Com o tempo, a agenda foi perdendo centralidade, tanto dentro do governo brasileiro - e aí especialmente dentro do Itamaraty - , e também esta relação (com os organismos internacionais) foi se desgastando também um pouco com estes organismos, a partir do momento em que o nível de recursos diminui. Então era um esforço um pouco contínuo de diálogo para manter uma relação de relevância. (MIRANDA, 2018, informação verbal)

Para Miranda, não se pode efetivamente falar de desinteresse do governo Dilma pela Cooperação Internacional, uma vez que seus mandatos foram marcados por uma agenda de austeridade para o setor público devido à crise econômico e política enfrentada:

[...]Hoje em dia é um lugar comum dizer que “ah, o governo Dilma não teve interesse pela cooperação, e tudo mais...” A verdade é que, apesar de que havia um impacto do nível do quanto o governo Dilma realmente considerava aquilo estratégico - era menor - , mas se a gente for pegar também o nível de ações que o governo Dilma fez com relação a diálogos com países africanos, não foi tão pequena, pelo menos num primeiro momento. Num segundo momento, principalmente a partir do final do primeiro mandato, segundo mandato, a gente já estava, o governo como um todo, numa situação de uma discussão muito grande de basicamente uma agenda de austeridade para o setor público. Então, nisso, projetos que não eram claramente centrais acabaram sofrendo. (MIRANDA, 2018, informação verbal)

Esta entrevistada chama atenção, também, para o fato de que, num contexto de desengajamento de alto nível em prol dos programas de compras locais, as divergências e disputas internas entre as agendas de Cooperação Internacional dos diferentes ministérios se evidenciaram e se acirraram:

[...] Eu acho que também não foi só uma relação direta assim governo Lula uma coisa governo Dilma outra coisa, mas também mesmo dentro do governo entre os ministérios, etc, algumas relações que nunca se resolveram para agenda da cooperação na segurança alimentar deslanchar mais. Havia diferentes perspectivas sobre o que era mais importante. Então o Ministério do Desenvolvimento Agrário tinha uma

agenda de cooperação internacional com os países africanos, o ministério do Desenvolvimento Social tinha uma agenda de Cooperação e Segurança Alimentar com os países africanos, a CGFome tinha sua agenda, e muitas vezes estas agendas não conversavam, como eram antagonistas naquilo que elas propunham. E aí, claro, numa situação de menos recursos esta competição aflorou um pouco mais. (MIRANDA, 2018 , informação verbal)

Quando estava em curso o processo de impeachment da então presidente da república Dilma Rousseff, o Coordenador Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome – CG Fome, do governo brasileiro, o Ministro Milton Rondó, foi exonerado, em junho de 2016. O motivo de sua exoneração foi o fato dele ter enviado, em março do mesmo ano, uma série de telegramas a embaixadas e representações brasileiras no exterior alertando para a possibilidade de um golpe de Estado no Brasil, segundo o Itamaraty, sem autorização superior. Logo após sua exoneração, com a mudança de governo, foi extinta a CG FOME. Segundo um jornal de grande circulação nacional:

[...] Num ato para marcar posição na transição de governo, o Itamaraty extinguiu a área dedicada ao combate à fome. A coordenação do Ministério das Relações Exteriores (MRE) ganhou notoriedade pouco antes do impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, quando o responsável pelo setor enviou telegramas a todas as embaixadas e representações do Brasil no exterior para difundir a ideia de que havia risco de um golpe político no país. Em março, o embaixador Milton Rondó Filho disparou os telegramas nos quais pedia para que cada posto designasse um diplomata para dialogar com as organizações da sociedade civil locais. As correspondências, reveladas pelo GLOBO, também conclamavam à resistência democrática. Os documentos foram anulados no mesmo dia. Dada a repercussão negativa na época, o diplomata foi afastado da função. Com a mudança do governo, toda a coordenação que comandava foi extinta. Tudo foi feito discretamente, no bojo das mudanças feitas quando o ministro José Serra tomou posse assim que a ex-presidente foi afastada. O programa de combate à fome do Itamaraty é internacionalmente reconhecido, atuava junto a populações vulneráveis e serviu de modelo para vários outros países em desenvolvimento. (O Globo, 13/09/2016)¹¹⁶

Os 3 (três) telegramas (telegramas 100.752; 100.755 e 100.757), enviados no mesmo dia em que manifestantes foram às ruas defender o mandato da presidente Dilma Rousseff (16 de março de 2016), difundia mensagens elaboradas por entidades da sociedade civil brasileira alertando para o risco de um golpe político no país. Nos telegramas despachados havia reprodução de comunicados assinados pela Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong), por centrais sindicais e outras ONGs, que conclamavam à resistência democrática e relatavam profunda preocupação com os rumos do processo político. Na ocasião,

¹¹⁶ Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/itamaraty-extingue-departamento-de-combate-fome-20101655> (acesso em junho de 2018).

o Ministério das Relações Exteriores informou que essas circulares foram expedidas sem autorização superior e, por isso, foram anuladas (O Globo, 23/03/2016¹¹⁷).

Também o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que havia sido criado em 1999 pelo governo Fernando Henrique Cardoso em resposta às pressões e reivindicações dos movimentos sociais do campo, foi extinto logo após o impeachment da presidente Dilma, em maio de 2016 (por meio da medida provisória nº 726). Suas funções (reforma agrária e reordenamento agrário, promoção do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e das regiões rurais, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, dentre outras) foram passadas para o recém-criado Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, ato muito contestado pelos movimentos sociais brasileiros ligados a agricultura familiar. Segundo Beghin (2016), tal transferência coloca o agricultor familiar, camponês e indígena “[...] não como elemento central de um desenvolvimento socioambientalmente sustentável, mas como público-alvo de uma política social que mais bem busca reproduzir a pobreza do que enfrentá-la”. A autora, entrevistada neste estudo e que é membro do Consea, chama atenção para o fato da MP 726 sequer mencionar o Conselho. Segundo ela, tal medida representa ainda o interrompimento de “[...] uma trajetória de sucesso, que é modelo para as Nações Unidas e até para poderosos fazedores de políticas públicas, como é o caso da Fundação Bill e Melinda Gates” (BEGHIN, 2016).¹¹⁸

5.2.3 Dimensão Participação Social: Estado – Sociedade Civil na agenda internacional brasileira

Esta dimensão reúne as evidências encontradas ao longo da construção deste trabalho mas, principalmente, das entrevistas realizadas, sobre o papel da sociedade civil brasileira, principalmente do Consea, na criação e continuidade do PAA África.

Como lembram Lopes Filho e Sabourin (2017), a internacionalização dos modelos de compras da agricultura familiar brasileiros não pode ser considerada separadamente do

¹¹⁷ Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/itamaraty-enviou-embaixadas-circulares-com-alerta-de-golpe-18937898> (acesso em junho de 2018).

¹¹⁸ Disponível em <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2016/maio/extincao-do-mds-e-mais-um-tiro-no-pe-de-um-governo-morto-vivo> (Acesso em julho 2018).

processo de formulação de uma política nacional de compras locais. Como visto, a participação ativa da sociedade civil foi, antes de tudo, determinante para a criação da versão brasileira do PAA. Neste processo nacional, além do Consea, destacou-se a atuação de outras organizações sociais, a exemplo do movimento Via Campesina. Segundo LOPES FILHO e SABOURIN (2017), a Via Campesina foi fundamental, por exemplo, na mobilização de deputados e senadores pela aprovação da Lei 11.947 de 2011, no Congresso, que instituiu a compra mínima de 30% da merenda escolar nas mãos de agricultores familiares. Além da Via Campesina, os autores citam a importância de organizações como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG e a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar do Brasil - FETRAF na luta pela aprovação de instrumentos jurídicos legais que viabilizassem as compras institucionais das mãos dos pequenos agricultores¹¹⁹(LOPES FILHO e SABOURIN, 2017). Como demonstrado no capítulo referente ao PAA brasileiro, os mandatos do Partido dos Trabalhadores foram marcados por significativa permeabilidade aos movimentos sociais nacionais, em particular, os movimentos campestinos (MULLER, 2017). Segundo a entrevistada que foi presidente do Consea, a incidência da Sociedade Civil brasileira conseguiu que, em 2010, fosse aprovada a Emenda Constitucional nº 64, que inclui o direito humano a alimentação adequada (DHAA) no artigo 6º da Constituição Federal.:

(...) quando o Brasil ratificou as diretrizes voluntárias do DHAA da ONU, a sociedade civil pressionou para que o Brasil incorporasse, através de uma campanha que foi bem significativa, com muita mobilização da sociedade, principalmente do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, aquela campanha que resultou na inclusão do direito humano a alimentação na constituição brasileira (PACHECO, 2018, informação verbal)

Com a intensificação dos processos de integração regionais, como a CELAC, consolidaram-se importantes redes regionais de organizações da sociedade civil, como a Aliança pela Soberania Alimentar dos Povos e a Coordenação Latino Americana de Organizações do Campo (CLOC) (GRISA e PORTO, 2015); a criação da rede regional da sociedade civil para a segurança Alimentar e nutricional na CPLP (redSAN-CPLP) e a Articulação continental dos movimentos sociais para a Aliança Bolivariana das Américas (Alba), da qual participam movimentos brasileiros e que tem a soberania alimentar e nutricional como eixo prioritário (BEGHIN, 2014). O surgimento ou fortalecimento destas e outras redes

¹¹⁹ Para uma análise detalhada da participação da Sociedade Civil na criação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA brasileiro, vide Muller, 2017.

favoreceu o envolvimento das OSC e movimentos sociais do campo brasileiro com a agenda internacional brasileira.

Segundo Martins e Silva (2011), além da Via Campesina ter sido um ator chave na formulação e na implementação do PAA e no PNAE no Brasil, o movimento esteve ativamente engajado na disseminação internacional destes modelos, como no caso do MERCOSUL. Segundo estudo de Lopes Filho (2017) sobre o caso da Cooperação Brasileira com o Haiti, a aproximação entre a sociedade civil brasileira e seus homólogos nos demais países em desenvolvimento tem sido fundamental na sensibilização dos Governos receptores para aderência aos programas de compra locais da agricultura familiar, uma vez que é constante a disputa de interesses com o grande capital e com a indústria de alimentos nesses países. O estudo de Lopes Filho (2017) apontou ainda que, no caso do Haiti, por exemplo, a maior parte do apoio técnico e financeiro para mobilização da sociedade civil haitiana veio da Via Campesina Brasil, que vem desenvolvendo diálogo com os movimentos haitianos nos temas de produção agroecológica, políticas públicas para agricultura familiar, gênero e juventude (LOPES FILHO, 2017).

As entrevistas desta tese confirmam que a permeabilidade dos governos Lula às organizações da sociedade civil foi determinante, também, na criação do PAA África, principalmente, por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea. Segundo a entrevistada que compôs a equipe do PAA África:

(...) fundamental foi o engajamento da Sociedade Civil, principalmente do Consea. A exemplo do que foi o PAA no Brasil, que foi resultado de uma articulação muito forte dos movimentos e das organizações da sociedade civil, o PAA África também bebeu muito disso e se beneficiou muito disso(...) (MIRANDA, 2018, informação verbal)

Para compreender como se deu a participação do Consea no PAA África, faz-se necessário, antes, uma breve explanação sobre sua estrutura e funcionamento.

Como visto, o Consea havia sido extinto um ano após sua criação em 1993 e foi restabelecido pela Lei no 10.683, de 2003, no início do primeiro mandato do presidente Lula. Segundo seu Regimento Interno, o Consea é um órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, destinado a assessorar na formulação de políticas e definição de diretrizes e orientações para a garantia do direito humano a alimentação adequada e saudável (BRASIL, 2004).

Desde seu regimento original, datado de 1993, consta nas incumbências do Consea o papel que caracterizará fortemente este Conselho, qual seja, de articulador entre Estado e Sociedade Civil, entre órgãos públicos e privados, nacionais e internacionais, em matéria de programas de segurança alimentar e combate à fome e a miséria:

Art. 2º Compete ao CONSEA propor e opinar sobre:

I - ações voltadas para o combate à fome e o atingimento de condições plenas de segurança alimentar no Brasil, no âmbito do setor governamental e não-governamental;

II - medidas capazes de incentivar a parceria e integração entre os órgãos públicos e privados, nacionais e internacionais, visando a garantir a mobilização e racionalização do uso dos recursos, bem como a complementaridade das ações desenvolvidas;

III - campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à fome e à miséria, com vistas à conjugação de esforços do governo e da sociedade;

IV - iniciativas de estímulo e apoio à criação de comitês estaduais e municipais de combate à fome e à miséria, bem como para a unificação e articulação de ações governamentais conjuntas entre órgãos e pessoas da Administração Pública Federal direta e indireta e de entidades representativas da sociedade civil, no âmbito das matérias arroladas nos incisos anteriores. (BRASIL, 1994)

Segundo seu regimento, o Consea está organizado da seguinte forma:

Plenário: composto pelos 60 membros (40 da sociedade civil e 20 do governo). O Consea deve realizar 6 (seis) reuniões plenárias ordinárias por ano, cujos temas são debatidos, previamente, pelas Comissões Permanentes ou Grupos de Trabalho, que elaboram propostas a serem submetidas à apreciação do plenário. Após aprovação em plenário, as propostas são encaminhadas à Presidência da República, à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) e órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário por meio dos seguintes instrumentos de comunicação: Recomendações (destinados a um determinado órgão público), Exposições de Motivos (destinados à Presidência da República) e Resoluções (assuntos internos ao Consea).

A Secretaria Geral, por sua vez, é exercida pelo atual Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Agrário - MDSA, que também preside à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN. É ele quem acompanha o encaminhamento das propostas e recomendações aprovadas pelo Consea para a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan).

Destaca-se ainda as Comissões Permanentes e Grupos de Trabalho, que representam instâncias internas do Consea, organizadas por temas. As Comissões Permanentes reúnem-se previamente às reuniões plenárias do Consea, cabendo a elas encaminhar discussões e elaborar propostas a serem submetidas à aprovação do Plenário. Havendo necessidade de aprofundamento de um tema específico, são criados, pelas Comissões Permanentes, os Grupos de Trabalho com duração, objetivos e resultados predefinidos¹²⁰. Renato Maluf e Nathalie Beghin, entrevistados nesta pesquisa, juntos, coordenavam uma das Comissões Permanentes do Consea que tratavam da agenda internacional do Conselho (MALUF, 2018, informação verbal).

O Decreto (no 4.582, de 30 de janeiro de 2003. Revogado pelo Decreto nº 5.079, de 2004) que regulamentou o funcionamento do Consea prevê a interlocução permanente do Conselho com organismos internacionais, o que justificará o engajamento do Conselho com agendas internacionais:

§ 5o O CONSEA terá como convidados permanentes, na condição de observadores, representantes dos seguintes órgãos e entidades: (Renumerado pelo Decreto nº 5.024, de 2004)

- I - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social;
- II - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável;
- III - Assessoria Especial do Presidente da República;
- IV - Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição;
- V - Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF;
- VI - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO;
- VII - Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura - UNESCO;
- VIII - Organização Internacional do Trabalho - OIT
- IX - Banco Mundial; e
- X - Banco Interamericano de Desenvolvimento (BRASIL, 2003)

O Consea possui, desde seu restabelecimento, uma forte agenda internacional, principalmente no que diz respeito as negociações internacionais (BEGHIN, 2014). Segundo os entrevistados Beghin e Maluf, o Consea sempre atuou em questões internacionais, mas tal atuação, normalmente, limitava-se às negociações internacionais, como no caso da Rodada de Doha, negociações no âmbito do Mercosul, dentre outras. Com o tempo e as demandas surgidas,

¹²⁰ <http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/o-que-e-o-consea>

o Conselho se envolveu também na Cooperação Internacional Brasileira. Segundo Beghin (2018):

(...)uma coisa é a atuação do Consea na agenda internacional, que sempre foi muito intensa desde o começo da recriação do Consea em 2003, nas negociações. Na negociação de comércio, o Consea foi superimportante para defender o subsídio para a agricultura familiar... Na parte de negociações de clima, na recriação do Conselho de Segurança alimentar das Nações Unidas...Então na parte de negociação a gente sempre foi muito atuante. Na parte de Cooperação, como o PAA África ou outros programas aqui na América Latina, a gente foi participando a medida que as coisas iam acontecendo. Então quando o Milton teve a ideia de fazer este projeto envolvendo as duas agências, mais o DFID e o dinheiro brasileiro para tentar levar o PAA, na medida do possível, para países africanos, a gente foi participando e aí foi incorporando (...)

(...)Então o Consea foi muito importante na negociação de comércio; o Consea foi muito decisivo na recriação do Comitê de Segurança Alimentar da ONU - o formato da refundação do Comitê se inspirou muito na experiência do Consea; em clima a gente também teve destaque, enfim. A gente se pronunciou muitas vezes sobre os acordos de Cooperação e agenda internacional. E aí aos poucos, como o Brasil foi se abrindo, a gente também defendeu arduamente a criação de um Conselho de Política Externa, a gente também defendeu a criação de uma política de cooperação...Enfim, a dimensão internacional do Consea é muito forte. (...) (BEGHIN, 2018, informação verbal)

Segundo Maluf “(...) desde o começo da recriação do Consea, você vai ver o Consea elaborando documentos com proposta de agenda internacional” (MALUF, 2018, informação verbal). Segundo uma das ex presidentes do Consea: “desde que eu estive lá, embora fosse mudando um pouco o nome, sempre teve alguma Comissão voltada para as relações internacionais...também a gente fazia debate sobre, por exemplo, o impacto da Organização Mundial do Comércio sobre a produção da agricultura familiar...” (PACHECO, 2018, informação verbal).

O ativismo internacional do Consea se manifesta de diversas formas: elaboração de recomendações à presidência da república, por meio de Exposições de Motivos; a realização de atividades de incidência em espaços multilaterais regionais e globais; troca de experiências e informações com outros países, tanto com representantes governamentais quanto com membros da sociedade civil, dentre outros (BEGHIN, 2014).

Segundo Beghin (2014), 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. Por exemplo, no contexto da crise alimentar global de 2008, o Consea apresentou 3 (três) Exposições de Motivos voltadas para a agenda internacional, listando

proposições específicas para que fossem definidas como posições negociadoras do Brasil na OMC, além de ter elaborado um diagnóstico que apontava para a natureza sistêmica da crise e a importância do enfrentamento do tema de forma global. Em 2009, em função das negociações que iriam acontecer na COP 15, em Copenhague, o Consea elaborou uma série de recomendações relativas ao tema das mudanças climáticas e sobre seus impactos no direito humano à alimentação adequada, na soberania e na segurança alimentar e nutricional, sobretudo, das populações em situação de pobreza (BEGHIN, 2014). O Consea se manifestou, ainda, em questões como a necessidade de fortalecimento do Comitê de Segurança Alimentar (CSA) da ONU para debater a crise, 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. (BEGHIN, 2014, p. 65)

Ou seja, o Consea tem uma sólida trajetória de organização para incidência sobre agendas internacionais, e de levar tais pautas para a diversidade de organizações sociais que o compõem¹²¹. O Consea produz ainda documentos sobre seus posicionamentos que são publicados em diversas línguas, como parte de seus esforços de incidência internacional na agenda de segurança alimentar e nutricional. Tratam-se de publicações produzidas, em geral, com o apoio de organizações internacionais não governamentais de cooperação internacional para o desenvolvimento (BEGHIN, 2014)¹²².

Apesar de sua participação em espaços internacionais, como a CPLP e REAF, Beghin (2014) relata que é no âmbito do Comitê de Segurança Alimentar (CSA) das Nações Unidas, onde o conselheiro Renato Maluf possui assento no comitê executivo do painel de especialistas de Alto nível (*High Level Panel of Experts – HLPE/CFS*, na sua sigla em inglês), que se dá a principal atuação do Consea:

¹²¹ Foi, por exemplo, devido aos resultados da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, de 2007, que o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), contemplou em sua sétima diretriz o “Apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e nas diretrizes da lei nº 11.346/2006” (BEGHIN, 2014, p. 66).

¹²² A título de ilustração, em 2012, foi publicado, com apoio da OXFAN, o documento “A construção social de um sistema público de segurança Alimentar e nutricional – A experiência Brasileira”. Tendo como um dos autores o entrevistado Renato Maluf, este documento foi traduzido para diversos idiomas para além do inglês e do espanhol, como russo e mandarim

(...) 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. Ademais, representantes do Consea têm participado das plenárias anuais do CSA. (BEGHIN, 2014, p. 68)

Segundo Beghin (2018), “a CPLP, também, o Consea acompanhou sempre de muito perto. Ela tem um conselho também, o Consan. Quem acompanha bem de perto a CPLP é a Maria Emília¹²³” (BEGHIN, 2018, informação verbal). Segundo Maluf reitera que se trata de um espaço onde o diálogo entre a sociedade civil internacional, sobre agricultura familiar e segurança alimentar, vem crescendo:

(...)No caso da África, especificamente, o que cresceu, mais recentemente, é que a CPLP criou um Conselho de Segurança Alimentar, o Consan (...), ele tem um funcionamento muito irregular, tem muita limitação na sua composição, na maneira de atuar, mas, a partir daí, tem uma dinâmica agora bastante intensa, sobretudo, no campo da Agricultura Familiar. Tem um grupo de trabalho específico sobre isso. Vai ter uma próxima reunião agora (...) onde o Fórum Brasileiro vai estar presente, a Contag também...então este é um outro espaço onde o diálogo entre sociedade civil cresceu. (MALUF, 2018, informação verbal)

Pacheco relata que a experiência do Consea, no PAA brasileiro, inspirou a criação do CSA, na ONU, e do Cosan, na CPLP:

(...) porque foi a partir também da experiência do Consea que houve uma influência no debate sobre o Comitê mundial de Segurança Alimentar, o CSA. Foi a partir do Consea também que a gente teve influência para discutir esses outros mecanismos de relações Sul-Sul, como dentro da CPLP, qual é a importância da participação da sociedade civil no mecanismo. (...) Eu fui uma vez só lá no CSA, nesse comitê das Nações Unidas, mas eu estive várias vezes em reuniões da CPLP. E todas as vezes que eu vou é muito forte a expressão da necessidade do diálogo com o Brasil sobre a experiência do PAA no Brasil e PNAE (...) (PACHECO, 2008, informação verbal).

Sobre as motivações do Consea para atuação na agenda internacional, Maluf lembra que o engajamento da Sociedade Civil brasileira no tema da segurança alimentar e agricultura familiar existe desde antes da chegada ao governo do Partido os Trabalhadores, devido a um interesse histórico da Sociedade Civil brasileira. Como um conselho formado tanto pela

¹²³ Maria Emília Pacheco, também entrevistada.

sociedade civil, quanto partes do governo, o entrevistado afirma que outro motivador para o engajamento internacional do Consea diz respeito a questões trazidas por alguns setores do governo que participavam do conselho, como o MDA. No caso do engajamento com a Cooperação Brasileira, especificamente, Maluf (2018) relata deu-se devido a relação do conselho com a CG Fome, na figura de Milton Rondó. Tal fala representa uma interseção com os argumentos apresentados na Dimensão anterior.

(...) Do nosso lado, da sociedade civil, era porque alguns de nós tínhamos uma percepção da importância tanto de debater a inserção internacional do Brasil, que já estava crescendo, quanto de participar mesmo do debate internacional. Nosso movimento aqui do Brasil da Segurança Alimentar tem uma inserção internacional desde os anos 1990, não é nenhuma novidade. Não foi uma novidade do governo Lula. A gente estava recuperando uma interlocução com o debate internacional que já existia. (...) Segundo que, alguns temas da agenda internacional começaram a ser levados para o Consea, principalmente pela ótica dos acordos comerciais – naquela época era ainda a Rodada Doha da OMC - pelos setores de governo, principalmente do MDA, preocupados com o rumo da negociação internacional comercial. E um terceiro, e talvez principal motivador, para o seu tema (de pesquisa), era a CG Fome, o Milton Rondo e a sua equipe que traziam para o Consea o tema da Cooperação. Antiga cooperação humanitária, que eles estavam se dedicando a transformar a maneira de atuar. Então, digamos, no Consea havia uma perspectiva de incorporar a agenda internacional tanto da parte da sociedade civil quanto de alguns setores de governo que enxergavam no Conselho um espaço importante de apoio a suas iniciativas. (MALUF, 2018, informação verbal)

Segundo os entrevistados, a participação do Consea no PAA África deu-se, principalmente, no papel de articulador e estimulador (Maluf, 2018; Beghin, 2018, informações verbais). Um dos maiores méritos do Consea, na cooperação brasileira, segundo o entrevistado, reside no fato do conselho ter funcionado como um espaço de interlocução, até então inexistente, entre os setores internacionais dos ministérios que participavam da agenda da Cobradi. Ele ressalta que os ministérios que possuíam uma perspectiva diferente sobre a cooperação agrícola, por sua vez, não frequentavam tais plenárias. Segundo o entrevistado:

Essa área da atuação internacional foi uma das áreas que eu notei que o Consea exerceu um papel articulador das ações de governo, pela inexistência de um espaço governamental que fizesse isso ao mesmo tempo que as ações dos Ministérios estavam em pleno curso. Então, foi sob os auspícios desta comissão do Consea e da própria plenária que alguns encontros aconteceram **reunindo o pessoal da área internacional dos vários ministérios**. Depois, fizemos mais de uma plenária internacional – teve uma outra muito boa, em 2013, onde estavam todos os ministérios que tem atuação internacional. A partir desta plenária foi que a CAISAN, a Câmara Interministerial, criou um grupo para tratar da ação internacional de cooperação. Então aí você passa a ter um espaço de governo onde as assessorias internacionais dos

ministérios se articulavam. Mas todos reconhecem que o Consea fez um papel, que o governo não fazia, que é de promover esta interlocução. Exceto com aquelas áreas que tem uma agenda própria com a qual a gente pouco dialogava. O MAPA nunca foi lá discutir o avanço do agronegócio em Moçambique, claro que não. Porque o Consea tinha uma visão crítica sobre isso.

Também ele era estimulador, porque justamente a gente achava que era importante estimular a ação internacional do Brasil nesta perspectiva que tem aderência com a nossa percepção. Não nos interessava muito a cooperação tecnicista da EMBRAPA ou a cooperação que ia na linha do agronegócio - claro que não. Essa a gente criticava. (MALUF, 2018, informação verbal) (grifo nosso)

Havia, também, uma forte articulação do Consea com o comitê internacional de outros conselhos nacionais: “A gente trabalhava muito perto também com a Internacional do Condraf. Eu representava o Consea na Comissão internacional deles...Então estas agendas internacionais, a gente tentava trabalhar juntos. O Condraf era do MDA, agora é SEAD, é o Conselho da agricultura Familiar, é o Consea da Agricultura Familiar” (BEGHIN, 2018, informação verbal). O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) possui uma Comissão Permanente de Assuntos Internacionais (CPAI). O CONSEA, por meio de sua Comissão Permanente de Macrodesafios Nacionais e Internacionais, e o CONDRAF, através da sua Comissão Permanente de Assuntos Internacionais (CPAI), discutiam conjuntamente projetos e ações relativas a temas como: REAF, CSA/ONU, agricultura familiar no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC), projetos como o ProSavana, o PAA África, dentre outros (CONSEA, 2013).

O engajamento do Consea com a agenda internacional ocorria, também, por meio da recepção de delegações de países estrangeiros nas Conferências Nacionais e da participação de conselheiros em eventos promovidos por outros países ou por organismos internacionais (BEGHIN, 2014). Neste sentido, Maluf explica que o Consea teve um papel fundamental na articulação da sociedade civil internacional em torno do tema da SAN e agricultura familiar. Segundo ele, nas Conferências Nacionais, eram convidadas OSC de outros países, que se reuniam à parte. Segundo ele, tais convites eram feitos para que as lideranças estrangeiras pudessem conhecer o funcionamento do conselho brasileiro, como também para discutirem a intervenção do Brasil nos outros países (MALUF, 2018, informação verbal):

Então, também foi importante a participação do Consea no diálogo com as organizações sociais destes países. Foram feitas duas coisas principalmente: a primeira - toda conferência nacional a gente tinha uma preocupação de ter um determinado número de convidados internacionais. E aí buscávamos apoio de diferentes lugares, inclusive do governo. E este encontro de delegados internacionais, durante a

Conferência, era um momento de interlocução da Sociedade Civil muito importante. Também dos governos, mas tinha muita interlocução da Sociedade Civil. Então a gente procurava convidar lideranças destes movimentos, seja para eles acompanharem o debate de uma conferência nacional, para perceber um pouco como era a construção brasileira, seja para podermos discutir a intervenção do Brasil nos seus respectivos países. Isso aconteceu de maneira crescente em todas as conferências. Chegamos a ter 200 participantes internacionais em uma delas, de praticamente todos os continentes do mundo. Então, tinha uma iniciativa explícita nesta direção. Também estimulávamos a vinda de delegações, comitivas dos países que eram delegações trazidas por órgãos de governo ou não, que iam lá visitar o Consea e a gente estabelecia diálogo. (MALUF, 2018, informação verbal)

Os entrevistados destacaram, especialmente, a 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), realizada de 3 a 6 de novembro de 2015, em Brasília, regida pelo lema “Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar”. O evento contou com a participação de 2.107 pessoas, e, segundo seu relatório final, foi a Conferência que contou com o maior número de participantes internacionais, provenientes de 30 países de várias regiões do mundo, que se reuniram no Encontro Internacional que aconteceu no âmbito da Conferência Nacional¹²⁴. Dentre os participantes de movimentos estrangeiros contra-hegemônicos no campo da agricultura, estavam presentes, por exemplo, representantes da União Nacional de Camponeses de Moçambique - UNAC e a ativista indiana Vandama Shima. Segundo o relatório da Conferência, “a maioria era oriunda de organizações não governamentais e movimentos sociais, além de organismos internacionais e representantes de governos. Os(as) participantes aprovaram um Manifesto que foi traduzido para três idiomas – francês, inglês e espanhol (CONSEA, 2015, p. 89) e dirigido às organizações e movimentos sociais, aos organismos multilaterais, organizações internacionais, governos nacionais e à sociedade em geral (CONSEA, 2015). O manifesto traz considerações sobre temas como a crescente captura corporativa dos espaços internacionais de governança e participação; a perspectiva de “Revolução Verde” para a segurança alimentar; e perspectivas conflitantes sobre as formas de promoção da SSAN na CSS, dentre outros:

(...) no cenário internacional há um processo de captura corporativa dos espaços de governança e participação, em particular no campo da nutrição, intensificando as ofensivas em relação às leis de terra e sementes para a entrada de grandes corporações, como ocorre na África,

¹²⁴ Além dos conselheiros governamentais e não governamentais e demais participantes, estiveram presentes na Conferência a então Presidente da República, Dilma Rousseff, o Presidente de Honra do Consea, Luiz Inácio Lula da Silva, além da Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Secretária Geral do Consea, Tereza Campello, bem como de vários Ministros e Ministras de Estado e outras autoridades nacionais e internacionais.

e também a tendência de redução da concepção do DHAA para uma visão restrita à ajuda alimentar, por vezes baseada na concepção de importação de alimentos;

(...)

são preocupantes acordos internacionais, como os que vêm sendo feitos no âmbito da Aliança G8 pela segurança alimentar e nutrição na África, centrados no aumento da produtividade e tecnificação da agricultura e na perspectiva de uma nova Revolução Verde para a África, especialmente no que diz respeito à violação do direito à terra, água e as sementes;

(...)

a ampliação da cooperação Sul-Sul nas áreas de SSAN e DHAA merece acompanhamento sistemático, principalmente em razão da difusão de perspectivas dissonantes e por vezes conflitantes sobre as formas de promoção da SSAN em âmbito global e nos países, carecendo de um enfoque de cooperação a ser construído a partir dos princípios da soberania alimentar e do DHAA, de uma ótica horizontal de compartilhamento de políticas e experiências e da adaptação às realidades locais; (CONSEA, 2015, p. 89, 90)

Por fim, o manifesto apresenta as recomendações dos participantes internacionais. Destaca-se aquelas relacionadas à Cobradi - como o fim do ProSavana e promoção da participação da sociedade civil, e ao PAA África – recomendando sua continuidade e sustentabilidade financeira:

10. a pactuação de uma concepção de cooperação Sul-Sul em SSAN e DHAA por parte dos governos, sociedade civil e organismos internacionais que: (1) promova políticas nacionais intersetoriais e participativas, transparentes e com controle social, (2) restrinja ou vede todo o processo de cooperação que põe em causa o princípio da soberania alimentar a nível nacional, regional e internacional, tais como o ProSavana; (3) substitua a tradicional visão de transferência de políticas públicas por uma concepção horizontal de parceria e construção compartilhada de capacidades, que valorize o intercâmbio e a cooperação entre a sociedade civil dos vários países do Sul global;

11. continuidade e a sustentabilidade financeira do PAA África (*Purchase from Africans for Africa*), considerando o seu papel para a promoção de sistemas locais de produção, abastecimento e consumo, o fortalecimento da agricultura familiar e da alimentação escolar, desde uma perspectiva de compras locais de alimentos. (CONSEA, 2015, p. 91, 92) (grifo nosso)

Segundo Maluf, o Consea articulava-se, ainda, com as OSC dos outros países nas ocasiões das visitas *in loco*. Todas essas formas de interlocução geravam iniciativas comuns, a exemplo de declarações conjuntas.

A outra forma era indo nos países. Então vários conselheiros e conselheiras tiveram a oportunidade de ser convidado para ir aos países para participar de atividades lá e, nestas participações, sempre existia

uma interlocução importante com a sociedade civil. Tanto é que teve muita iniciativa, dentro e fora do Consea, pelo Fórum Brasileiro, etc, de realizar reuniões conjuntas, tirar documentos conjuntos denunciando iniciativas danosas, ou apoiando iniciativas que a gente achava que eram boas. Foi muito intenso. (MALUF, 2018, informação verbal)

Segundo Beghin (2018), apesar da institucionalização do programa ter ficado a cargo dos funcionários da FAO e do PMA, coordenados pela CG Fome, foi formada duas comissões: uma comissão maior, composta por representantes de várias entidades e ministérios, e outra que seria uma “comissão mais executiva”. “Esta última foi formada pela FAO, PMA, a própria CGFome e o Consea” (BEGHIN, 2018, informação verbal). Por meio da participação nesta Comissão, o Consea tomava conhecimento do andamento do PAA África e de possíveis mobilizações que poderia fazer junto a sociedade civil ou junto a Presidência da República:

Eu ia para as reuniões da comissão (...). E foi assim que a gente ficou levando e trazendo, que a gente mobilizou, por exemplo, o último pedaço de recurso do PAA. A gente fez uma baita mobilização para o governo disponibilizar os recursos. E foi no âmbito desta comissão que a gente acompanhava a execução do projeto. (BEGHIN, 2018, informação verbal)

Sobre a relação do Consea com a FAO e PMA, a entrevistada afirma que a relação se limitava a encontros nos seminários internacionais onde o Consea, assim como as duas agências da ONU, participavam de avaliações e debates. No Brasil, o Consea interagiu com os responsáveis pela FAO e PMA em reuniões da equipe do PAA África, quando fazia balanço do andamento, discutia os projetos, preparava os eventos regionais, dentre outras questões:

Aqui você tinha dois consultores contratados por cada agência (...), a gente trabalhava muito junto. As reuniões deste comitê que eu estou falando, acho que eram mensais ou bimensais, eram com eles. Mas assim, eles eram consultores que respondiam aqui (...) eram reuniões que a gente fazia balanço do andamento, discutia os projetos, geralmente a gente preparava os eventos regionais, como é que iria ser, quem seria convidado. (BEGHIN, 2018, informação verbal)

Segundo o entrevistado da FAO, o Consea possuía um papel consultivo e, nesta função, participou ativamente do acompanhamento do PAA África:

(...) este grupo técnico tinha uma função consultiva sobre algumas das atividades do projeto, eram as atividades que estavam sob a coordenação da FAO e PMA no Brasil na época, que eram as atividades desempenhadas pelos consultores internacionais e as atividades desempenhadas de trocas de conhecimentos, que eram estes seminários e *workshops* que a gente organizava. A execução dos projetos pilotos nos países o Consea não tinha um papel consultivo para aqueles pilotos. Mas nestas outras atividades tinha, e participou bastante (KLUG, 2018, informação verbal).

Representantes do Consea participavam dos encontros internacionais entre os parceiros e das visitas técnicas ao continente africano defendendo as perspectivas do Conselho para o Programa e a importância da participação da Sociedade Civil. Klug (2018) traz uma memória sobre a participação dos conselheiros no continente africano:

(...) eu lembro claramente que a Natalie (Beghin) tinha sido recomendada pelo Consea como representante junto a este grupo consultivo do PAA África, então eu lembro que ela viajou a este segundo seminário e fez uma apresentação no contexto de uma sessão do seminário para discutir a participação da sociedade civil no programa de compras locais, mas também de uma forma mais abrangente discutiu-se a questão da participação da sociedade civil, política participativa por meio de conselhos na área de segurança alimentar e nutricional. Então, em grandes linhas, foi este o papel do Consea. Depois houveram outros *workshops* ou visitas técnicas que a gente organizou aos países onde o Consea indicava um representante também para participar com a gente. Aí, já nestes casos, nestas missões, eram para visitar os projetos pilotos e fazer algumas recomendações técnicas, fazer um certo monitoramento de como os projetos estavam sendo implementados. (...) Foram 4 ou 5 destas visitas onde um representante do Consea acompanhou a coordenação do programa nestas visitas técnicas dos Pilotos. Aí eles eram livres para opinar e compartilhar as visões deles, dar sugestões ne, como parceiros (KLUG, 2018, informação verbal).

Beghin (2018) confirma que “o Consea participou intensamente, sobretudo com o envio de conselheiros *in loco*. Então foi uma pessoa da FETRAF, foi uma pessoa do MPA, eu fui também. Então ou a gente ia para visitas locais ou a gente ia para eventos regionais para discutir o programa com os parceiros” (BEGHIN, 2018, informação verbal).

Segundo os entrevistados, a atuação do Consea foi determinante na defesa da continuidade do programa:

(...)um projeto de cooperação na natureza do PAA, que bem ou mal durou quase 5 anos, além da sua criação, há também uma discussão contínua e permanente sobre sua continuação, isso também tem seus determinantes. Foi um projeto que, muitas vezes, passou pelo risco, inclusive, de ser descontinuado, e várias questões levaram com que ele fosse seguindo, para além de seus planos iniciais (...) (MIRANDA, 2018, informação verbal)

Segundo Miranda, o Consea foi fundamental para defender o programa diante de questionamentos constantes sobre o PAA África, principalmente relacionados a adaptações que precisaram ser feitas, em relação a proposta original, ou resultados não alcançados, ao compará-lo com a experiência brasileira:

Nós éramos muito questionados, tivemos vários questionamentos na implementação do PAA África, dentro do governo brasileiro. A

primeira era sobre a continuidade da aposta nos pilotos¹²⁵, em que havia uma percepção de que, se era tão relevante técnica e politicamente, porque depois de um certo período não há outros doadores interessados, ou os países não estão fazendo eles próprios... o que vai um pouco na direção do desconhecimento dos diferentes ritmos da cooperação e dos diferentes ritmos do desenvolvimento. Eu acho porque nós tivemos a mudança e criação muito rápido de toda uma rede de políticas públicas, que foi, de fato, em uma década se criou muita coisa, acabou que muitas pessoas tomaram este desenvolvimento que o Brasil experimentou como a regra, e enfim, não era regra. E outros questionamentos como: porque que o pacote básico da agricultura ainda é só de milho e algumas leguminosas, porque não estamos trabalhando mais produção sustentável, etc. Enfim, vários questionamentos que eram válidos, mas que desconsideravam um pouco as realidades locais. E o Consea, principalmente os conselheiros que participaram muito ativamente, foram os primeiros a ter esta percepção da ideia de processo. A defender o modelo de piloto como algo a ser mantido mesmo por mais algum tempo do que a gente acharia recomendável. A ideia de que não era um modelo de replicação de política pública, era um modelo de compartilhamento e de adaptação. A ideia de que as coisas tem tempos muito distintos e é preciso respeitar o desenvolvimento histórico dos países com os quais a gente se relaciona. E, enfim, uma ideia muito material dos desafios que a gente enfrentava, que era basicamente trabalhar em escolas onde não havia energia elétrica, onde não havia encanamento... Então, esta percepção também destes desafios ficou muito claro, e aí o Consea se transformou num grande aliado, de pensar “olha, isso é relevante, está propondo o diálogo com a sociedade civil aqui e lá”. Nenhum outro projeto de cooperação no tema da segurança alimentar tinha uma cooperação tão estruturada com representantes da sociedade civil como o PAA África, e estava compartilhando uma política pública que mesmo no Brasil era considerada muito inovadora né. Então **nisso acabou que a participação da sociedade civil foi muito central, muito importante, porque, nos momentos de grande questionamento, eram as vozes que se levantavam para falar de todas estas questões.** (MIRANDA, 2018, informação verbal) (grifo nosso)

Os entrevistados citaram iniciativas do Consea neste sentido, como a Recomendação 012 de 2012, para o Ministério de Relações Exteriores, em prol do fortalecimento da CG Fome e contra a redução de recursos para o órgão. Segundo o documento, o Consea “recomenda ao Ministério de Relações Exteriores o fortalecimento e ampliação do quadro de pessoal da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome em caráter de urgência” (CONSEA, 2012, p. 2).

Os entrevistados citam, também, a plenária de 05 de dezembro de 2013 do Consea, a qual analisou e discutiu propostas para uma política nacional de cooperação internacional no

¹²⁵ Israel Klug, da FAO, também fez referência a estes questionamentos que ocorriam até mesmo por parte da FAO Chile (sede para América Latina), onde, segundo ele, estavam acostumados com a realidade da América Latina que era mais semelhante à brasileira para a transferência da política pública, efetivamente.

campo da segurança alimentar e nutricional, e que gerou uma Exposição de Motivos (E.M. nº 007-2013) enviada a então Presidente da República Dilma Rousseff. As recomendações desta EM versava, dentre outros, sobre a consolidação da institucionalidade e marco legal da Cobradi, promovendo instâncias legais e institucionais para a participação social, e sobre a criação de um Conselho Nacional de Política Externa:

- Consolidar institucionalidade que permita ao Brasil cumprir seus preceitos constitucionais no campo da cooperação e, ao mesmo tempo, desempenhar seu novo papel como ator estratégico regional e global nessa área. Tal institucionalidade demanda a elaboração e implementação de novo marco legal; o desenho de uma política nacional de cooperação para o desenvolvimento declaratória de seus propósitos e ofertas e não apenas responsiva às demandas apresentadas ao país, com a criação de instâncias legais e institucionais para a participação social; a criação de procedimentos administrativos adequados e de mecanismos que ampliem a capacidade de coordenação no âmbito da cooperação internacional; e, a alocação de recursos orçamentários suficientes (...)

- Promover maior transparência e prestação de contas da cooperação. (...)

- Assegurar efetiva participação social no desenho, na implementação e no monitoramento das ações de cooperação. Para tal, o CONSEA apoia a criação de um Conselho Nacional de Política Externa, com instância especificamente dedicada à cooperação internacional. A institucionalização da participação social nessa área contribuirá para uma política de cooperação internacional mais coerente e estratégica na qual o governo e a sociedade civil poderão canalizar as prioridades de forma mais eficaz para a promoção da segurança alimentar e nutricional. Recomenda-se, ainda, que no campo da cooperação internacional, a participação social se estenda aos povos dos países parceiros para que sejam protagonistas das ações realizadas conjuntamente, para o quê contribuiria apoiar a cooperação entre a sociedade civil brasileira e dos países parceiros (...) (CONSEA, 2013, p. 7, 8)

A maioria dos entrevistados confirmaram o engajamento do Consea na reivindicação pela criação de instâncias de diálogo com a sociedade civil, no âmbito da política externa. Beghin também relata que o Consea “defendeu arduamente a criação de um Conselho de Política Externa, assim como a criação de uma Política de Cooperação (...)” (BEGHIN, 2018, informação verbal). Segundo Miranda:

E é importante lembrar que a política externa é uma das poucas políticas públicas, junto com a defesa apenas, que nunca dispuseram de um conselho paritário com a Sociedade Civil. Então a questão da participação da Sociedade Civil não pode ser minorada, ela é muito central. Porque um fato é que os projetos de cooperação do Brasil, como um todo, não respondem a sociedade civil, eles não tem esta prerrogativa. Simplesmente porque o órgão que os coordena não tem

nenhuma relação com a sociedade civil - o Itamaraty, que não reporta oficialmente a nenhuma instância de diálogo. (MIRANDA, 2018, informação verbal).

Segundo Maluf, o Consea reivindicou a criação de um Conselho de Política Externa, “para construir uma política de cooperação mais consistente, porque o Brasil não possui uma política de cooperação propriamente dita. Mas esta proposta não vingou” (MALUF, 2018, informação verbal).

Como visto na seção que tratou da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional – COBRADI, no âmbito da cooperação oficial Brasileira não tem sido possível a participação direta das organizações da sociedade civil na execução de programas internacionais, uma vez que o país ainda não possui uma legislação que regule a participação de outros entes além da administração pública em tais políticas ¹²⁶(KRAYCHETE, PESSINA e ALMEIDA, 2013; BOECHAT e ESTEVES, 2017; MALUF e SANTARELLI, 2015). Entretanto, a Sociedade Civil brasileira revela estar incidindo a favor de programas mais solidários no âmbito da Cooperação Sul-Sul por outros meios. Esta pesquisa mostrou como o Conselho foi determinante na articulação e incentivo pelo compartilhamento do PAA brasileiro, em prol de promover redistribuição de renda e disputar o modelo de desenvolvimento rural nos demais países.

5.2.4 Qualidade técnica do programa e reconhecimento internacional

Observou-se ao longo de todo estudo e da maioria das falas dos entrevistados, que o caráter inovador do PAA brasileiro e seus inúmeros resultados positivos relacionados ao combate à pobreza rural e à insegurança alimentar foram determinantes para que o programa passasse a ser demandado por outros países em desenvolvimento ou por organismos multilaterais. Este fato, por si só, justifica o estabelecimento de uma dimensão relacionada a

¹²⁶ “A Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip), em 2010, durante o processo de eleição presidencial, propôs uma agenda para o debate entre organizações da sociedade civil, movimentos sociais e candidatos sobre os temas de desenvolvimento e política externa, composto por quatro pontos: construir uma agenda rumo a outro modelo de desenvolvimento; democratizar o sistema internacional; fortalecer a cooperação e a integração regional a favor dos povos; democratizar a formação da política externa brasileira” (Rebrip, 2010, apud KRAYCHETE et al, 2013, p.15).

qualidade técnica como determinante para que o PAA África tivesse surgido como um programa da cooperação brasileira. Ademais, alguns entrevistados ressaltaram, também, o reconhecimento dos parceiros envolvidos no PAA África da qualidade técnica e social do programa.

Como visto ao longo dos capítulos anteriores desta tese, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA brasileiro ganhou grande repercussão internacional, devido a sua capacidade de aliar a promoção da segurança alimentar e nutricional ao desenvolvimento rural. Como visto, o Brasil passou a receber quantidade expressiva de visitas de delegações de países e de agências de cooperação internacional, interessados em conhecer a experiência brasileira. Segundo o documento “Proposta do Governo Brasileiro - Termos de Referência e Recomendações para Elaboração do Projeto PAA África” (BRASIL, sem data), o programa *Purchase for Progress* (P4P), criado em 2008 pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA), por exemplo, foi inspirado no PAA brasileiro.

Segundo Porto et al (2014),

Agências internacionais de cooperação como FAO e PMA têm buscado no PAA referências importantes para promover a agricultura familiar e camponesa e reduzir a insegurança alimentar e nutricional das populações vulneráveis. Isso decorre da percepção crescente de que o PAA, além de contribuir de forma efetiva para redução da pobreza rural, pode servir também de ferramenta para fortalecer experiências de desenvolvimento local (PORTO et al, 2014, p. 55).

Segundo Lopes Filho, no Diálogo Brasil – África, marco da criação do PAA África, em 2010, o PAA foi uma das políticas que mais despertou interesse dos ministros de agricultura africanos. Segundo o entrevistado, o PAA era considerado o “programa síntese” do Fome Zero e a “menina dos olhos” de diversos setores presentes no encontro.

A ideia de que fosse o PAA, na verdade, surgiu muito da própria dinâmica da reunião, porque foi uma das políticas que mais despertou interesse dos ministros de agricultura e também porque também era um pouco a menina dos olhos...(...) O PAA era a menina dos olhos do Consea, era a menina dos olhos do governo - ou de um setor do governo que apostava muito nesta articulação de mercados com assistência técnica para fortalecimento da Agricultura Familiar-, e do próprio Lula, que dizia que o PAA era a política síntese do que foi o Fome Zero, porque o PAA articula uma série de atores que vão desde o produtivo até o consumo. **Então o PAA era um pouco esta política síntese né, então por isso se decidiu que o PAA seria a política objeto desta cooperação** (LOPES FILHO, 2018, informação verbal) (grifo nosso)

Segundo Lopes Filhos, após a participação no evento, e de terem sido apresentados ao PAA, os ministros da agricultura africanos visitaram *in loco* o funcionamento do programa brasileiro.

(...)A gente apresentou o PAA como, do nosso ponto de vista, aquilo que melhor sintetizava a experiência brasileira, mas eles podiam dizer também “não, isso não serve, não se aplica, a gente quer outra coisa” e a gente iria voltar e ver outra coisa que poderia ser parte deste projeto. Mas foi muito bem acolhido. Porque eles também fizeram visita de campo quando estavam aqui no Fórum e gostaram muito, foram na Conab, gostaram muito da lógica do PAA...E depois eles mesmo optaram para alimentação escolar, talvez por ser um tema mais consensual do que, por exemplo, mercados institucionais de outras naturezas que você acaba esbarrando em barreiras comerciais, e outras discussões mais complexas. Acho que alimentação escolar é um tema mais consensual. Então esta foi a lógica. (LOPES FILHO, 2018, informação verbal)

Segundo Lopes Filho, o PAA África, apesar de seu tamanho, gerou significativa repercussão por uma série de qualidades compo: respondia a uma demanda concreta dos países, desafiou pressupostos teóricos da cooperação internacional e foi realizado de forma muito participativa

(...) foi muito impressionante de ver como o projeto estava muito nos interesses das organizações locais e como ele respondia muito a uma demanda concreta dos países ... chamou muita atenção, fez muito barulho o projeto. Porque um projeto tão pequeno fez tanto barulho? Porque ele de fato desafiou, ele questionou uma série de pressupostos teóricos da cooperação. Porque ele foi feito de uma forma muito participativa, e ele respondeu a uma demanda muito concreta dos países. Então isso foi bastante interessante.

(...)o projeto fazia muito barulho no terreno apesar do pouco recurso. Fazia barulho no terreno porque era uma combinação interessante. (LOPES FILHO, 2018, informação verbal)

Para a entrevistada Miranda, a relevância técnica do PAA África foi o principal determinante para a sua continuidade, apesar de todos os desafios. Dentre os diferenciais do PAA África, ela cita seu caráter “intuitivo” na transformação gradual dos projetos pilotos em políticas nacionais nos países onde foi implementado:

(...) **O primeiro determinante foi a própria relevância técnica do que estava sendo proposto.** Foi ficando bastante claro, com as idas para os países onde o PAA estava acontecendo, que a proposta não apenas era muito relevante para aqueles contextos, como ela era bastante intuitiva, da mesma forma que o PAA era bastante intuitivo no Brasil como política pública. Então a própria construção de como o

projeto estava estruturado, por um lado apoiando projetos pilotos - tendo um trabalho muito claro e impacto muito visível nos territórios -, e por outro lado, fazendo uma articulação política para que esta experiência pudesse vir a ser uma política pública, acho que este é o primeiro determinante que era um pouco inescapável. **Apesar de todos os desafios e todas as dificuldades na continuidade do projeto, havia ali um elemento técnico muito forte que não tinha como negar.** E isso é o que determina que, até hoje, em alguns países, ainda hajam iniciativas inspiradas no PAA acontecendo, nesta agenda do que hoje se convencionou chamar *Home Ground School Feeding*, alimentação escolar produzida localmente. (MIRANDA, 2018, informação verbal) (grifo nosso)

5.2.5 Disputas internas: o internacional valida o nacional

Esta dimensão foi criada para contemplar um argumento trazido por um dos entrevistados, e que julgou-se pertinente, diante da realidade brasileira de histórica disputa interna nos projetos de desenvolvimento do campo, e das dificuldades de levar-se adiante projetos políticos mais progressistas nesta área, como fora lembrado no capítulo 4 (quatro) deste trabalho.

Segundo Lopes Filho, a internacionalização do PAA brasileiro se deu, dentre outros, como parte de uma estratégia de consolidação do projeto político do governo Lula na arena doméstica, uma vez que enfrentavam resistências dos setores conservadores nacionais.

(...) tem também uma força propulsora para esta internacionalização a partir de uma lógica de que **a gente precisava, naquele momento, fortalecer a legitimidade da política em âmbito nacional.** A burguesia brasileira ainda é muito dependente da metrópole, então **uma forma de você disputar o espaço, a narrativa internamente, era fazer esta disputa desta narrativa internacionalmente.** Com a vantagem de que aqui a gente não conseguia fazer muito esta disputa de narrativa porque a mídia era totalmente contrária, refrataria ao nosso projeto, e **internacionalmente você tinha uma esfera um pouco mais favorável para fazer esta disputa da narrativa** porque o Brasil era, naquela época, o único país do mundo que, de fato, estava se propondo a erradicar a fome, e não só reduzir, como era o objetivo do desenvolvimento do milênio, o Brasil estava se propondo a uma meta muito mais ambiciosa tanto dos ODM quanto da Cúpula de Fome. Então o Brasil estava atraindo muita atenção. Então esta

internacionalização do PAA na verdade ela vem um pouco nesta esteira de internacionalização da experiência brasileira, que tem distintas explicações possíveis e, do meu ponto de vista, nenhuma delas é conflitante ou são excludentes. Eu parto da premissa de que **as duas principais forças propulsoras era uma própria vertente mais internacionalizante e também esta disputa de narrativa** (LOPES FILHO, 2018, informação verbal).

Lopes Filho é autor de um estudo sobre a implementação de um programa de compras locais no Haiti pela cooperação brasileira (LOPES FILHO, 2017). Em sua investigação, Lopes Filho realizou entrevistas com membros dos governos PT, que confirmaram que o reconhecimento internacional das políticas públicas para erradicação da fome e da pobreza, implementadas pelos Governos Lula e Dilma, representou um fator importante para a validação destas políticas na arena doméstica. Seu estudo concluiu que a internacionalização de tais políticas, portanto, foram determinadas, também, pela necessidade de convencimento da opinião pública nacional, ditada em grande parte por uma elite portadora da postura subalterna em relação às metrópoles pós-coloniais (LOPES FILHO, 2017).

6. CONCLUSÃO

Esta pesquisa mostrou que o PAA África representou um programa que disputou a agenda de desenvolvimento da Cooperação Sul-Sul - que vinha em uma trajetória crescente de pragmatismo e alinhamento com a Cooperação do Norte, à medida que se afastava da perspectiva de solidariedade entre os povos do Sul lançada em Bandung. O PAA África visou até mesmo pautar para as organizações tradicionais do SICD, parceiras no programa, uma agenda de construção de sistemas alimentares para um mundo mais justo, questionando pressupostos estruturais destes organismos. Esta experiência, no seio da Cooperação Sul-Sul atual, só foi possível, de acordo com este estudo, devido a determinantes domésticos e internacionais. Assim, o presente estudo tentou apontar para quais foram os determinantes para a construção de uma agenda mais solidária no interior da atual Cooperação Sul-Sul, como foi o caso do PAA África.

O segundo capítulo demonstrou como o Projeto Terceiro Mundista nasce, a partir da Conferência de Bandung, como uma força política mundial, defendendo uma perspectiva própria de desenvolvimento para o Sul. A partir desse evento, os países em desenvolvimento estabeleceram a Cooperação entre o Sul como mecanismo do internacionalismo solidário para lograr desenvolvimento econômico-social e cultural independente. O espírito de Bandung inspirou alguns movimentos internacionais entre países do Sul, entretanto, a Solidariedade Sul-Sul, com o tempo, foi resumindo-se a Cooperação Sul-Sul pragmática que, por sua vez, aproximou-se cada vez mais das narrativas da Cooperação Norte-Sul. A análise dos documentos oficiais, nesse capítulo, demonstrou que, reiteradas vezes, os principais fóruns da Cooperação Internacional, sejam da própria Cooperação Sul-Sul, sejam da tradicional Cooperação Norte-Sul, passaram a incentivar o apoio dos países desenvolvidos e das organizações multilaterais à cooperação entre os países em desenvolvimento, revelando uma premissa de harmonização e alinhamento entre ambas modalidades. A Cooperação Sul-Sul passa a ser considerada “[...] como um complemento importante à tradicional cooperação para o desenvolvimento Norte – Sul”¹²⁷ e compartilhar objetivos comuns. Foram utilizadas ainda análises teóricas que supõem que o arrefecimento do Projeto Terceiro Mundista, e de sua perspectiva de Solidariedade Sul-Sul, resultou de uma ação deliberada do Norte, ao promover um projeto de reestruturação

¹²⁷ Denis Benn, Diretor da Unidade Especial para CTPD, novembro de 1994.

neoliberal que devolveu-lhe a hegemonia no sistema mundial. Por outro lado, a crescente heterogeneidade nos ritmos de crescimento econômico dos países em desenvolvimento esvaziou ainda mais a “identidade coletiva do Sul” e favoreceu a fragmentação e o predomínio dos interesses particulares e de um “neoliberalismo com faces do Sul”.

O capítulo mostrou como a CSS volta a ganhar relevância na primeira década dos anos 2000, quando passa a promover encontros específicos sob os auspícios da ONU, e ser referendado nos documentos finais dos encontros dos doadores do Norte promovidos pela OCDE. A análise dos documentos finais desses encontros revelaram que os aspectos técnicos da Cooperação Sul-Sul ganharam centralidade nestes debates, aproximando-se das preocupações da tradicional cooperação Norte-Sul, e afastando-se do fator ideológico que motivara a união do Sul, em sua origem. Nos documentos finais dos Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, promovidos pela OCDE, passaram a ser feitas referências a importância da CSS e convida-se os países doadores do Sul a adotarem os princípios das Declarações destes Fóruns, ao tempo que os países do Norte se comprometem a complementar a CSS, inaugurando a cooperação tripartite, envolvendo um país do Norte, ofertante de recursos financeiros, e dois países do Sul, um detentor de técnicas e outro menos desenvolvidos e receptor da cooperação.

O capítulo 3 mostrou como o Brasil saiu do lugar histórico de receptor de Ajuda do Norte, para provedor de CSS, e como sua Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional – Cobradi ganhou notoriedade a partir dos anos 2000, com programas que vão desde bolsas em universidades brasileiras para alunos da África e América Latina à exportação de políticas públicas “de sucesso”. Apesar do reconhecimento e interesse internacional pelos programas brasileiros de cooperação internacional, o capítulo mostrou, ainda, que a mesma vem sendo alvo de críticas cada vez mais comuns a CSS, principalmente por parte da sociedade civil, que denuncia sua promiscuidade com investimentos privados que geram efeitos contraditórios nos países que o Brasil supostamente pretende ajudar. No caso da África, além da facilitação da entrada de investimentos das empresas transnacionais brasileiras, a cooperação brasileira vem sendo criticada de “exportar” um modelo de desenvolvimento agrícola baseado na monocultura de exportação, como o ProSavana, sempre citado como o maior exemplo, que tem gerado efeitos sociais e ambientais contraditórios, além de estar associado a interesses de grandes empresas brasileiras interessadas em expandir seus investimentos no continente.

Esse capítulo apontou ainda algumas deficiências estruturais da cooperação brasileira, que carece de uma política de cooperação melhor coordenada, que mitigue as incoerências de agenda e sobreposição de seus programas, e um arcabouço institucional e jurídico estruturado

que permita, dentre outros, a participação da sociedade civil. A ausência de uma política de cooperação internacional clara torna a Cobradi vulnerável aos interesses dos vários atores e governos que se revezam no poder. Este capítulo da tese mostrou como tais circunstâncias refletem-se, por exemplo, na agenda da cooperação brasileira na área agrícola, por meio da qual o país exporta suas contradições internas ao promover, por um lado, o modelo de agricultura familiar e agroecológico e, por outro, o modelo patronal e do agronegócio.

Ainda no capítulo 3 (três), foi contextualizado como a intensificação da Cobradi ocorre no contexto de mudanças na inserção internacional brasileira, principalmente a partir do ano 2000. Foi visto que a estratégia de política externa do governo Lula, eleito em 2002, defendia a reorganização do mundo em um espaço multipolar. Esta seria a melhor forma de o Brasil, a partir de estratégia bem definida, ganhar maior protagonismo internacional e vantagens nas disputas internacionais. Nessa perspectiva o Brasil articulou-se com outros países do Sul em torno de blocos alternativos que buscaram fortalecer as relações Sul-Sul e aumentar sua capacidade de incidência junto aos organismos internacionais. Viu-se como o Brasil protagonizou muitas destas articulações, tornando-se um relevante ator político internacional.

Destacou-se a aproximação política do governo Lula com o continente africano, seja na conformação de blocos com pautas comuns, seja no expressivo número de visitas de alto nível entre os dois lados, assim como a abertura do maior número de embaixadas brasileiras no continente. Além de política, foi visto que a aproximação do Brasil com a África tem tido forte teor econômico, sendo alvo de muitas críticas por reproduzir aspectos outrora condenados nas relações Norte-Sul. Considerada maior reserva, atualmente, de minérios no mundo, e última fronteira agrícola, mostrou-se que o volume do comércio entre o Brasil e a África saltou de US\$ 4,2 bilhões, no ano 2000, para US\$ 25,9 bilhões em 2008, e que muitos investimentos têm gerado efeitos social e ambientalmente incoerentes com o discurso que fundamenta as iniciativas de cooperação internacional brasileiras com o continente.

No capítulo 4 (quatro) foi apresentado o Programa de Aquisição da Agricultura Familiar – PAA, uma política pública brasileira criada em 2003, voltada para a compra institucional de alimentos de agricultores mais vulneráveis, promovendo, duplamente, o desenvolvimento rural e a segurança alimentar. Demonstrou-se como a criação desta política pública foi fruto de reivindicações históricas dos movimentos sociais brasileiros ligados a agricultura familiar, intelectuais e organizações, que vinham disputando as concepções que conformavam as políticas públicas para o campo, desde o início dos anos 1990, e que, a partir da eleição do governo Lula, encontram lugar na construção e na institucionalização de tais políticas. No PAA, o governo brasileiro aliou-se aos pequenos agricultores, historicamente excluídos da opção da

modernização conservadora, baseada na grande agricultura comercial e que gerou uma série de resultados perversos para o campo do ponto de vista social e ambiental. Este capítulo abordou, ainda, a diversidade que compõe a agricultura familiar no Brasil, e como as políticas públicas para a agricultura familiar brasileiras, até então, favoreciam, principalmente, os grupos melhor estruturados, em prejuízo dos agricultores mais empobrecidos. Nesse contexto, o capítulo demonstrou porque o PAA representou uma política inovadora, ao envolver um grande número de ministérios e órgãos públicos com a sociedade civil, gerando resultados econômicos e sociais positivos para os agricultores familiares mais empobrecidos, como: fortalecimento da agricultura familiar e do desenvolvimento rural sustentável; aumento do associativismo e do cooperativismo; melhoria das condições socioeconômicas dos agricultores familiares e da localidade em que estes estão inseridos; minimização de perdas e da figura do atravessador; promoção da agrobiodiversidade; fortalecimento de assentamentos rurais; promoção da diversificação produtiva, autoconsumo e segurança alimentar e nutricional dos agricultores familiares fornecedores e do público que os recebe via instrumentos governamentais; dentre outros resultados que confirmam a eficiência do programa na inclusão social e combate à pobreza rural.

Ao final, destacou-se a participação da sociedade civil brasileira na construção do PAA, articulada em torno do Consea, que tem promovido avanços estruturais na garantia da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, como a criação de uma Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, em 2006, que, no seu artigo sexto, determina que o país deve se empenhar na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros para realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional.

Nesse contexto, no capítulo 5 (cinco) foi demonstrado que o Brasil cumpriu, antes da data prevista, as metas internacionais de redução do número de pessoas com fome, tornando-se referência internacional a partir de seu programa Fome Zero, que despertou interesse nas agências multilaterais internacionais e de outros países em desenvolvimento, que demandavam do Brasil o compartilhamento de suas experiências, dentre elas, o PAA.

Por outro lado, mostrou-se também o esforço do Governo Lula em difundir a *expertise* brasileira e posicionar-se como um ator global na luta contra a fome e a pobreza no mundo. Tais esforços foram demonstrados por meio da apresentação de uma série de Fóruns e espaços de cooperação promovidas pelo presidente brasileiro nesta agenda; um expressivo investimento nas agências multilaterais, colocando o Brasil entre os maiores doadores de alimentos do mundo; além de criação de instituições no governo brasileiro voltadas para o compartilhamento internacional das políticas do Programa Fome Zero, como a criação da Coordenação-Geral de

Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFOME). A imagem do Brasil como ator global na luta contra a fome, materializou-se, ainda, na forma de vários prêmios conferidos ao então presidente Lula em reconhecimento a tais esforços e a eleição de um brasileiro, primeiro latino americano, no cargo de diretor-geral da FAO, em 2012. A partir da CG Fome, a cooperação brasileira desenvolveu uma proposta de Ajuda Humanitária estrutural, que tentou levar para as principais agências multilaterais que trabalhavam com o tema da ajuda alimentar. Dentre os esforços brasileiros para uma ação humanitária sustentável, criou-se o PAA África – *Purchase from Africans for Africa*.

Em seguida, apresentou-se o PAA África, pormenorizando algumas subjetividades de sua concepção, a função de cada ator no programa e as disputas de perspectivas. Verificou-se ainda, recorrendo-se a outros estudos e entrevistas realizadas, a existência de uma intencionalidade da cooperação brasileira de incidir na FAO e PMA para que passem a promover sistemas alimentares mais justos e inclusivos, assim como, trabalhem de forma complementar em favorecimento de tais programas.

A seguir, as informações colhidas ao longo dos capítulos foram associadas às convergências de narrativas encontradas nas entrevistas realizadas para este trabalho, gerando 6 (seis) dimensões ou categorias do que teriam sido os determinantes, nacionais e internacionais, para que a experiência do PAA tenha passado a fazer parte da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional.

A primeira dimensão diz respeito ao contexto geopolítico do período, quando o PAA África foi criado. Foi verificado que o fortalecimento político e econômico dos países emergentes foi determinante para que o Brasil pudesse disputar agendas da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Esta dimensão mostrou que o fortalecimento das relações entre os países do Sul, e o protagonismo do Brasil nessas relações, fez com que a Cooperação Brasileira passasse a ser, cada vez mais, visada pelas organizações multilaterais e países doadores do Norte, interessados em apoiar e participar de seus programas e se inserirem nas relações Sul-Sul. Nesse contexto, esta dimensão agregou informações que mostram como o Brasil passou a representar, para o Norte, uma ponte para inserção nas relações Sul-Sul. Agregou-se, ainda, algumas informações e narrativas sobre como a intensificação do papel do Brasil como ator mundial não foi apenas consequência do contexto internacional ou do fortalecimento do país, mas de um esforço deliberado do então presidente Lula de colocar-se como tal, principalmente na agenda do combate à fome e a pobreza mundial. Mostrou-se, por exemplo, como o fato de o Brasil ter se tornado um dos protagonistas no tema da segurança

alimentar e nutricional e da cooperação humanitária no mundo, foi determinante para que o PAA África tenha conseguido incidir sobre a perspectiva hegemônica de promoção de sistemas alimentares no mundo. Os esforços e intenções do Brasil, entretanto, já inicia uma interseção com a próxima dimensão de determinantes identificada neste estudo.

A segunda dimensão agregou os resultados encontrados que apontam para a perspectiva política do governo Lula, e de seus formuladores e executores da política, como determinante para a entrada do PAA na agenda da Cobradi. Alguns resultados apontaram que a dedicação à agenda do combate à fome e à miséria representava uma prioridade pessoal do presidente Lula, que levou para o governo pessoas que o acompanhava nos debates sobre esta agenda, desde antes de sua eleição, ou de significativa sensibilidade e alinhamento à sua perspectiva. Registrou-se ainda a importância que teve, nesse processo, a perspectiva internacional do próprio Partido dos Trabalhadores – PT e apontou-se como determinante a atuação de algumas pessoas que compuseram aquele governo, como o ex Coordenador Geral da CG Fome, Milton Rondó, identificado como o principal responsável pela criação do PAA África. Membro do Consea, e de sua Comissão Permanente de Macros Desafios Nacionais e Internacionais, o diplomata havia acompanhado de perto os debates sobre o PAA brasileiro e sobre a perspectiva de SAN do Conselho, como um todo. Foram agrupadas nesta dimensão também, os relatos sobre o engajamento do governo Lula com a mudança da agenda de segurança alimentar das agências da ONU, e por uma melhor coordenação entre elas, a fim de alcançar maior eficiência na promoção de programas de compras locais de pequenos agricultores.

As mudanças constatadas no PAA África, a partir da troca de governo, também foram alocadas nesta dimensão, por representar uma confirmação de que o interesse político do governo Lula foi um dos determinantes para o programa. Primeiro um esfriamento do interesse no governo Dilma, seguido do desmonte de articulações e instituições, após o seu *impeachment*, como o fechamento da CG Fome e da extinção do MDA.

A terceira, e uma das principais dimensões, agrupou as evidências encontradas, ao longo da construção deste trabalho, e principalmente, nas entrevistas, sobre a importância da participação da sociedade civil brasileira, especialmente daquelas representadas no Consea, tanto na concepção quanto na defesa pela continuidade do PAA África. Foi mostrado como o Consea, com sólido histórico de ativismo internacional, voltou-se, nos últimos anos, também para os programas de CSS, a partir, principalmente, de sua relação com a CG Fome e outros ministérios mais progressistas. As informações agrupadas nesta dimensão demonstraram que o Consea exerceu papel fundamental de articulador e de estimulador do PAA África, debatendo o tema

em suas plenárias, elaborando recomendações para a presidência, recebendo lideranças governamentais e da sociedade civil de países africanos para troca de experiências, dentre outros. Mostrou-se, ainda, diversos instrumentos e espaços de incidência utilizados pelo Consea, no âmbito internacional, em defesa da construção de sistemas alimentares mais justos no mundo em desenvolvimento.

A quarta dimensão contemplou as confirmações feitas, pelas entrevistas, sobre a importância da qualidade técnica do PAA para que ele tenha se tornado um programa de cooperação internacional para o desenvolvimento. Alguns entrevistados ressaltaram, também, o reconhecimento da qualidade técnica e social do programa ao longo de sua execução no continente africano como determinante para continuidade.

Por fim, a quinta e última dimensão foi acrescentada para contemplar um argumento trazido por um dos entrevistados de que uma das motivações para a internacionalização do PAA brasileiro diz respeito a estratégia utilizada pelo governo Lula para validar seu projeto político nacional, uma vez que programas desta natureza, como visto no capítulo 4 (quatro), historicamente, encontram resistência dos setores conservadores brasileiros.

Por fim, pôde-se concluir que o PAA África representou um programa da Cooperação Internacional Sul-Sul de natureza mais solidária em duas dimensões: 1) ao compartilhar a experiência que promove desenvolvimento inclusivo com base na agricultura familiar e 2) ao buscar incidir, internacionalmente, na perspectiva hegemônica global de produção e consumo de alimentos, pautada pelas organizações internacionais para os países em desenvolvimento.

O estudo concluiu que a construção de tal programa pelo Brasil, só foi possível, devido a alguns determinantes domésticos e internacionais:

1. O contexto geopolítico de crise no Norte, fortalecimento de algumas “locomotivas do Sul” e intensa articulação política e econômica entre os países do Sul;
2. A existência de uma experiência prévia, no âmbito nacional, que ateste a qualidade técnica e social do programa, tornando seus resultados internacionalmente reconhecidos;
3. A vigência de governo ambicioso em relação a inserção internacional do Brasil, na busca por vantagens nas relações globais, mas engajado com o fortalecimento do Sul, motivado a reproduzir os resultados de suas políticas sociais exitosas em prol do fortalecimento dos demais países do Sul. O prestígio internacional é instrumental para a validação nacional e continuidade dos programas. É fundamental a abertura, a incidência e participação da sociedade civil organizada, e a promoção de sua articulação nos espaços internacionais.

4. A existência de uma sociedade civil politicamente atuante, organizada em um espaço de diálogo com o governo e em espaços de internacionais na temática do programa, participando substantivamente do debate sobre os programas de cooperação.

O estudo mostrou que é possível, mesmo no contexto de consolidação dos programas técnicos de Cooperação Sul-Sul, e de sua homogeneização com a Cooperação Norte-Sul, transformá-los em formas de “[...] mecanismo do internacionalismo solidário para lograr desenvolvimento econômico-social e cultural independente” (BANDUNG, 1955). Seria necessário analisar o quanto cada uma destas dimensões pode ser promovidas ou replicadas de forma a se multiplicarem agendas mais solidárias que contribuam, efetivamente, para o enfrentamento dos problemas comuns ao Sul.

REFERÊNCIAS

- ABC (Agência Brasileira de Cooperação). Apresentação no CEBRI, 2009. Disponível em: www.cebri.com.br/midia/documentos/minmarcofaranichinanaafrica972003.pdf.
- ABDENUR, A., FONSECA, J. The North's Growing Role in South-South Cooperation: keeping the foothold. **Third World Quarterly**, 2013.
- ABRAMOVAY, R. e MORELLO, T. F. **A democracia na raiz das novas dinâmicas rurais brasileiras**. In: International Conference Dynamics of Rural Transformations in Emerging Economies, New Delhi, India, April 14-16, 2010.
- ABRAMOVAY, R.; PIKETTY, M.G.. Política de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): resultados e limites da experiência brasileira nos anos 90. **Cadernos de ciência & tecnologia**, v.22, n.1, p.53-66, jan./abr. 2005.
- AGAPTO, J. P. et al. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Campina do Monte Alegre, Estado de São Paulo, a partir da percepção dos agricultores. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 42, n. 2, p. 13-21, mar./abr. 2012.
- ALDEN, Chris; VIEIRA, Marco Antônio. The new diplomacy of the south: South Africa, Brazil, India and trilateralism. **Third World Quarterly**, v. 26, n. 7, p. 1.077-1.095, 2005.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília , v. 47, n. 1, p. 162-184, June 2004 .
- ALMEIDA, E. L. ENTRE O DISCURSO SOLIDÁRIO E A AÇÃO PRAGMÁTICA DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA EM MOÇAMBIQUE: os casos dos projetos de implantação da fábrica de medicamentos antirretrovirais e o Prosavana. **Caderno CRH (Online)**, v. 29, p. 28-57, 2016;
- ALVES, E. e ROCHA, D. P. **Ganhar tempo é possível?**. In: GASQUES, J. G., VIEIRA FILHO, J. E.R. e NAVARRO, Z. A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas. Brasília: Ipea/Mapa, 2010.
- AMIR, Nohal. **A Critique of Neoliberal Models of Food Productin: Food Sovereignty as an Alternative Towards True Food Security**. Undergraduate Honors Theses, University of Colorado Boulder, 2013.
- AMORIM, Celso. **A política externa do Governo Lula: os dois primeiros anos**. In: Política Externa Brasileira, volume II: discursos, artigos e entrevistas do Ministro Celso Amorim (2003-2006), MRE, Brasília, 2007.
- AMORIN, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003– 2010): An Overview. **Revista Brasileira de Política Internacional** 53 (número especial), 2010.
- ANDRADE, F. R. P. de; OLIVEIRA, J.T.A.; OLIVEIRA, E. S.. **Implicações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nos assentamentos rurais de Araras/SP**. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 50. 2012, Vitória. Anais... Vitória: UFES, 2012.

AQUINO, J.R. et al. **Caracterização do público potencial do PRONAF 'B' na região Nordeste e no estado de Minas Gerais: uma análise baseada nos dados do Censo Agropecuário 2006.** Brasília-DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013 (Série Relatório de Pesquisa IPEA).

AYLLON, Bruno. Agentes transformadores da cooperação para o desenvolvimento: poderes emergentes e Cooperação Sul-Sul. **Relaciones Internacionales** (La Plata), v .40, p.99-119, 2011.

AYLLON, Bruno. **Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul (CSS).** In: Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, IPEA, Brasília, 2014.

ARAGAO, Fernanda. **VOZES DE NACALA: UMA ANÁLISE SOBRE AS POTENCIALIDADES E LIMITES DA ARTICULAÇÃO CONTRA O PROSAVANA.** Dissertação de mestrado, PPGRI, orientadora: Elsa S. Kraychete, 2017.

BANCO MUNDIAL. **Brazil: the management of agriculture, rural development and natural resources.** Report n°. 11783-BR, v. I, 1994.

BANCO MUNDIAL. **Rural population (% of total population).** Disponível em <https://data.worldbank.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS>. Acesso em junho de 2018.

BANCO MUNDIAL e IPEA. **Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana – parceria sul-sul para o crescimento.** Brasília: IPEA; Banco Mundial, 2011.

BANDUNG. **Final Communiqué of the Bandung conference** , Bandung, 1955.

BEGHIN, N. (2012). **Presente e futuro: tendências na cooperação internacional brasileira e o papel das agências ecumênicas.** Brasília (DF), Inesc.

BEGHIN, N. (2014). **A Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios. Onde estamos e para onde vamos?** Brasília, Inesc/Oxfam.

BELGRADO. **Belgrade Declaration of Non- Aligned Countries (1961).** Adopted at the First Conference of Heads of State or Government of Non-Aligned Countries. Belgrade, 6 September 1961.

BOECHAT, L.B.; ESTEVES, P.L. **A COOPERAÇÃO BRASILEIRA EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM MOÇAMBIQUE.** Instituto de Relações Internacionais, PUC, Rio de Janeiro: sem data. Disponível em http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2014/relatorios_pdf/ccs/IRI/IRI-Lu%C3%ADza%20Barreto%20Boechat.pdf.

BOJANIC, A. J. (Coord.). **Superação da fome e da pobreza rural: iniciativas brasileiras.** Brasília: FAO, 2016.

BONANNO, A.; WOLF, S. A. (org.). **Resistance to the Neoliberal Agri-Food Regime: A Critical Analysis.** Earthscan from Routledge, 2017.

BRASIL. **DECRETO Nº 807, DE 22 DE ABRIL DE 1993.** Institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar CONSEA e dá outras providências. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 1993.

BRASIL. **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional** – LOSAN. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.

BRASIL. Presidente (2003 - : Lula). **Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. – Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

BRASIL. **Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012**: Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa!** MDS, ASCOM, nov. 2012.

BRASIL, FAO, WFP, UKAID. **Programa de Aquisição de Alimentos África. PAA África - Relatório de Resultados e Aprendizados da Fase I - FEVEREIRO 2012 DEZEMBRO 2013**. Dez. 2014.

BRASIL. **Proposta do Governo Brasileiro - Termos de Referência e Recomendações para Elaboração do Projeto PAA ÁFRICA**. Sem data.

BRUN, Élodie. **Mudanças no panorama internacional por meio das relações Sul-Sul: relações do Brasil, Chile e Venezuela com os países em desenvolvimento da África, Ásia e Oriente Médio**– Brasília : FUNAG, 2016.

BURGES, Sean. **DESENVOLVENDO A PARTIR DO SUL: COOPERAÇÃO SUL-SUL NO JOGO DE DESENVOLVIMENTO GLOBAL. Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.1, n.2, Jul-Dez 2012.

CABANA, Sivia. **CHRONOLOGY AND HISTORY OF SOUTH-SOUTH COOPERATION - An Ibero-american Contribution - Working Document number 5**. Ibero-American Programme for the Strengthening of South-South Cooperation, 2014.

CABRAL, L. **Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: Caracterização, tendências e desafios**. Rio de Janeiro (RJ), 2011. CINDES. 26 p.(Textos CINDES Nº 26)

CABRAL, L. (2013). **Multipolaridade hegemônica? Cenários para a cooperação para o desenvolvimento internacional e implicações para o Brasil** . S. Paulo (SP), CINDES. 37 p.(Textos CINDES Nº 37).

CABRAL, Fabiana F., et al. **AGRICULTURA FAMILIAR E PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO ESTADO DE MATO GROSSO. Revista de Estudos Sociais**, N. 34, Vol. 17, Pag. 78, Ano 2015.

CAISAN. **Subsídios da CAISAN para a discussão sobre Cooperação Internacional em Segurança Alimentar e Nutricional na XIII Plenária do CONSEA**. Brasília, dezembro, 2013. Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/caisan_nacional/documentos/internacional/Subsidio_CAISAN_Plenaria_CONSEA_Cooperacao_Internacional_SAN_dezembro_2013.pdf

CAMARGO, E. A. O. M.; GOMES, R. R. S.; MEIRA, B. C.; BORSATTO, R. S. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como instrumento de fortalecimento de Assentamentos rurais:

o caso do assentamento 23 de Maio, Itapetininga, Estado de São Paulo. **Informações Econômicas**, SP, v. 43, n. 1, jan./fev. 2013.

CARLSSON, Jerker. **South-South relations in a changing world order**. Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, 1982, 166 pp.

Cartagena (1984). **Consenso de Cartagena**. El trimestre económico, vol. LI, nº 203.
Ibero-American Programme for the Strengthening of South-South Cooperation (2014).
Chronology and History of South-South Cooperation (2014). Working Document number 5.

CASSEL, G. Introdução. In: **Fome Zero: A experiência brasileira**/ José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi; Caio Galvão de França (orgs.), Brasília : MDA, 2010.

CERVO, Amado Luiz. A política exterior: de Cardoso a Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 1, Jun. 2003;

CONSEA; IPEA. **Diretrizes de Segurança Alimentar ao Plano Safra 2003/2004**: recomendações do Consea. Brasília, DF, 2003.

CONSEA. **RECOMENDAÇÃO DO CONSEA Nº 012/2012**. Brasília, 2012.

CONSEA. **Exposição de Motivos nº 007**, de 5 de dezembro de 2013. Brasília, 2013.
Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-demotivos/2013/e.m.-no-007-2013>>.

CONSEA. 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN). **Relatório Final - Carta Política, Manifesto, Proposições e Moções**. Brasília, 2015.

Cox, Robert W.(1973). Los informes Pearson y Jackson: un análisis ideológico de las doctrinas de asistencia al desarrollo. **Revista Foro internacional**, v. 13, no. 3 (51) (jan.-mar. 1973), p. 311-326, México, D.F.

DELGADO, Nelson e outros. **O papel do rural no desenvolvimento nacional**: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. Brasil rural em debate: coletânea de artigos. Brasília (DF): CONDRAF/NEAD, p. 28-78, 2010.

DELGADO, G. C. Agricultura familiar e política agrícola no Brasil: situação atual e perspectivas. **Reforma agrária**, v. 24, n. 3, p. 5-35, set./dez. 1994.

DELGADO, G.C.; PEREIRA, S. (orgs.) **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

DE OLIVEIRA, A. L. A.; BERGAMASCO, S.M.P. Análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Paranaíta, Estado de Mato Grosso, Brasil . doi: <http://dx.doi.org/10.5892/ruvrd.v12i1.1443>. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, v. 12, n. 1, p. 925-935, 2014.

EVANS, M. **Policy Transfer in Critical Perspective**. Policy Studies, V. 30, P. 243-68. 2009.

FAO. **Feeding the world**. Part 3. 2011. Disponível em <http://www.fao.org/docrep/018/i3107e/i3107e03.pdf>.

FAO. **The State of Food Insecurity in the World 2012**. Roma

FAO. **PAA Africa Programme Terminal Monitoring and Narrative Report**. 2017

- FAO (2017b). **PAA Africa programme Midterm Monitoring Report** – Malawi. 2017
- FAO (2017c). **PAA Africa programme Midterm Monitoring Report** – Mozambique. 2017
- FAO/INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**. Segunda Versão (Resumida) do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036, março de 1995.
- FAO, IFAD e WFP. **The State of Food Insecurity in the World 2014**. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Rome, FAO, 2014.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2017**. Building resilience for peace and food security. Rome, FAO, 2017.
- FGV. **A Nova Classe Média: o Lado Brilhante dos Pobres**. www.fgv.br/cps/ncm/. Fundação Getúlio Vargas/CPS, Rio de Janeiro, 2010.
- FERNANDES, B.M.; WELCH, C.A. e GONÇALVES, E.C. **Land Governance in Brazil. Framing the Debate Series**, no. 2 ILC, Rome, 2012.
- FLEXOR, Georges ; GRISA, Catia . Contention, ideas, and rules: the institutionalization of family farm policy in Brazil. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies**, p. 1-15, 2016.
- GARCIA, Ana; KATO, Karina. POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERESSES PRIVADOS: uma análise a partir do Corredor de Nacala em Moçambique. **Cad. CRH**, Salvador , v. 29, n. 76, p. 69-86, Apr. 2016.
- GODOI, C.K.; MATTOS, P.L.C.L. de. **Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico**. In: GODOI, C.K.; MELO, R.B. de; BARBOSA, A. Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais - paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006.
- GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli (1993). Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. **Estudos Históricos**, v.6, n.12, p.211-246.
- GRAZIANO DA SILVA, J. Estrutura Fundiária e Relações de Produção no Campo Brasileiro. In: **Anais do II Encontro da ABCP**. Águas de São Pedro, SP. Outubro 1980.
- GRAZIANO DA SILVA, J et al. **Fome Zero: A experiência brasileira**. José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi; Caio Galvão de França (orgs.), Brasília : MDA, 2010. 360p.
- GRISA, C.; SCHMITT, C. J.; MATTEI, L. F.; MALUF, R. S.; LEITE, S. P. O programa de aquisição de alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. **Retratos de Assentamentos**, Araraquara, n. 13 p. 137-170, 2010.
- GRISA, C.; PORTO, S. **Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural**. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil / Organizadores Catia Grisa [e] Sergio Schneider. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015
- GRISA, C.; SCHNEIDER, Sérgio. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural** (Impresso), v. 52, p. 125-146, 2014.

GRISA, C.; ZIMMERMANN, S.. Estado e sociedade civil na promoção da segurança alimentar e nutricional no Brasil: a construção do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Agroalimentaria* (Caracas), v. 21, p. 17, 2015.

GRISA, C. **A agricultura familiar nas políticas para a agricultura familiar**. In: DELGADO, Guilherme Costa. Bergamasco, PEREIRA, Sonia Maria Pessoa (orgs.) *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

GRISA, C.; KATO, K.; ZIMMEMANN, S. **O rural nas políticas públicas do Brasil contemporâneo**. In: *Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas*. MIRANDA, Carlos (Organizador da Série). Brasília. : IICA, 2017 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 22).

GUANZIROLI, Carlos E.. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, Brasília, v. 45, n. 2.

G77. Joint Declaration of the Seventy-seven developing countries made at the conclusion of The United Nations Conference on Trade and Development. Geneva, 15 June 1964.

HAYTER, Teresa. **Aid as imperialism**. Londres: Penguin Books, 1971.

HILGERT, Maikon et al. PAA E PNAE: Agentes para a transição agroecológica em propriedades no município de Missal/PR. *Cadernos de Agroecologia*, [S.l.], v. 9, n. 1, june 2014.

IPC-IG. **Fase II do Programa PAA África: resultados e lições aprendidas**. Fev. 2017, ISSN 2318-9118.

IPEA. **Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar - PAA**. (Texto para Discussão, n. 1.145). DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C.; OLIVEIRA, J. J. Brasília: Ipea, 2005. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1779> (acesso em abril 2018).

IPEA. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009**. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Ministério das Relações Exteriores (MRE); Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Brasília, 2010;

IPEA. PAA África **Purchase from Africans for Africa - Compras locais de alimentos para escolas em países africanos, qual a pertinência?** (Apresentação de *Power Point*). IPEA, 2013;

IPEA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional : 2011 - 2013** . Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Agência Brasileira de Cooperação. – Brasília: IPEA : ABC, 2016. 184 p.;

KRAYCHETE, E. S.; PESSINA, M. E. H.; LESSA, E. **Angola and Brazil South - South Cooperation : A First Case Study**. Londres: Christian Aid, 2013

KRAYCHETE, E. S.; PESSINA, M. E. H.; ALMEIDA, E. L. **Cooperação Sul - Sul Angola e Brasil : Um primeiro estudo de caso**. PAD - Programa de Articulação e Diálogo Internacional, 2013.

LEÃO, M.; MALUF, R. S. (2012). **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional – a experiência brasileira**. Brasília (DF): ABRANDH/OXFAM.

LECHINI, Gladys. O Brasil na África ou a África no Brasil? A construção da política africana pelo Itamaraty. **NUEVA SOCIEDAD** (especial em português), outubro de 2008, ISSN: 0251-3552.

LEITE, Iara Costa. Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos. **Observador On-line**, v.7, nº3, março de 2012.

LEITE, I. C.; SUYAMA, B.; WAISBICH, L. T.; POMEROY, M. **Brazil's engagement in international development cooperation: the state of the debate**. São Paulo (SP), Institute of Development Studies/Articulação Sul/Cebrap, 2014.

LEITE, P. S. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Fundação Alexandre Gusmão, Brasília, 2011;

LOPES FILHO, M. A. **Compras locais como vetor de desenvolvimento rural: a experiência da cooperação brasileira no Haiti**. Dissertação de mestrado em MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO RURAL, Universidade de Brasília, UnB, 2017.

LOPES FILHO, M. A.; SABOURIN, E. P. . **Compras Locais como vetor de Desenvolvimento Rural: a experiência da Cooperação Brasileira no Haiti**. In: IX Congresso Latino-americano de Ciência Política, 2017, Montevideo, Uruguai. Anais do IX Congresso Latino-americano de Ciência Política. Montevideo: ALACIP, 2017.

MALUF, Renato S.; PRADO, Bruno. **Atuação brasileira na América Latina e Caribe relacionada com a soberania e segurança alimentar e nutricional**. Fev. 2015, CERESAM/Oxfam. (Textos para Discussão n. 8)

MALUF, R. S.; SANTARELLI, M. (2015). **A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional: evidências de pesquisa e indicativos de agenda**. Rio de Janeiro, Ceresan/UFRRJ. (Textos para discussão nº 9).

MARTINS, J. R.. Immanuel Wallerstein e o sistema-mundo: uma teoria ainda atual? **Iberoamérica Social: revista-red de estudios sociales** (V), pp. 95-108, 2015. Disponível em <http://iberoamericasocial.com/immanuel-wallerstein-e-o-sistema-mundouma-teoria-ainda-atual/>

MARTINS, R.; SILVA, C. **Políticas sociais e Participação Social: a constituição de uma esfera pública regional no MERCOSUL**. IPEA, 2011. Disponível em: < http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/pdfs/boletim_internacional/110228_boletim_internacional05_cap7.pdf >

MATTEI, Lauro. **Impactos do Pronaf: análise de indicadores**. Brasília, MDA/NEAD, 2005. NEAD Estudos, 11.

MENEZES, F. **Participação social no Fome Zero: a experiência do CONSEA**. In: GRAZIANO DA SILVA, J., DEL GROSSI, M.E. e FRANÇA, C.G. Fome Zero: a experiência brasileira. Brasília (DF): MDA, 2010, p.247-264.

MENEZES, Francisco; PORTO, Sílvio; GRISA, Cátia. **Abastecimento Alimentar e Compras Públicas no Brasil: um resgate histórico**. Série Políticas Sociais e de Alimentação, Centro de Excelência contra a Fome, WFP, 2017.

MILANI, C.(2012). Aprendendo com a história: críticas à experiência da cooperação Norte-Sul e atuais desafios à cooperação Sul-Sul. **Caderno CRH**, v. 25, n. 65, maio/ago. p. 211-231.

MOREIRA, C. et al. **O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e o Fome Zero**. In: ARANHA, A.V. Fome Zero: uma história brasileira. Brasília (DF): MDS, v.II, 2010, p. 206-218.

MORINI. O negócio de alimentar a humanidade. **El Pais**, Madri: maio de 2015. https://brasil.elpais.com/brasil/2015/05/22/economia/1432289810_956237.html

MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Número 107, 2º semestre de 2010 - Ano 37, ISSN 0101 2428. Ministério das Relações exteriores, Brasília, 2010.

MRE. **Balço da Política Externa Brasileira—2003–2010** 7.1.2. Cooperação Internacional. Cooperação bilateral recebida. Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2011.

MRE (2011b). **Discursos, palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim: 2003-2010**. v.I. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicação e Documentação: Coordenação-Geral de Documentação Diplomática, 2011.

MULLER, Ana Luiza. **A construção das Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos**. (Dissertação de Mestrado) . Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007.

NAÇÕES UNIDAS (2002a). **Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development**. Monterrey, 2002.

_____ (2002b). **Johannesburg Declaration on Sustainable Development**. Johannesburg, 2002.

_____ (2002c). **Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development**. Johannesburg.

_____ (2009). **Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation**. Nairobi, Kenya.

_____ (2017). **Special Unit for South-South Cooperation: What is South-South Cooperation?** 2012. <http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html>. Accessed June 2017.

NAVARRO, Z. **A Agricultura Familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica**. In: GASQUES, José Garcia; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro, e NAVARRO, Zander (2010), A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas. Brasília: IPEA/MAPA (julho)

NOEI. Resolution adopted by the General Assembly 3201 (S-VI). **Declaration on the Establishment of a New International Economic Order**. United Nations, 1974.

OLIVEIRA, A. L. A. **Políticas públicas para agricultura familiar: uma análise a partir do projeto de assentamento São Pedro, Município de Paranaíta-MT**. 2014. 125 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Agrícola) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

O'Connell, Arturo (1988). La Coordinación de los Deudores Latinoamericanos: El Consenso de Cartagena Y el Grupo de los Ocho. **Estudios Internacionales**, 1 July 1988, Vol.21(83), pp.373-385

OCDE (2005). **Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento: apropriação, harmonização, alinhamento, resultados e responsabilidade mútua**. In: Forum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda. Paris, França. Disponível em www.oecd.org/dataoecd/56/41/38604403.pdf;

_____ (2008). **Agenda para a Acção de Accra**. In: FÓRUM DE ALTO NÍVEL SOBRE A EFICÁCIA DA AJUDA, 2008, Accra, Gana. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/58/59/41202060.pdf>;

_____ (2011a). **Busan partnership for effective development cooperation fourth high level**. In: Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea.

_____ (2011b). **Building Block on Public-Private Cooperation for Broad-based, Inclusive, and Sustainable Growth**, Busan, Republic of Korea.

_____ (2011c). **Thematic Session on Public-Private Co-operation for Broad-based, Inclusive, and Sustainable Growth**, Fourth High-Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea- BEXCO, 29/11/ 2011.

_____ (2011d). **Busan High Level Forum on Aid Effectiveness: Proceedings**.

_____ (2011e). **Brazil: For a Stronger, Cleaner, Fairer World Economy**. OCDE, Paris.

PABA. **Buenos Aires Plan of Action**. Buenos Aires: United Nations, 1978.

PATTON, M. **Qualitative evaluation and research methods** (pp. 169-186). In: Qualitative designs and data collection. Beverly Hills, CA: Sage, 1990.

PEARSON, Lester (1970). **El Informe Pearson**. In: El Correo. UNESCO: Paris, febrero 1970, ano XXIII;

Pereira , Analúcia D. and Medeiros, Klei (2015). **O Prelúdio da Cooperacao Sul-Sul: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978)**. I Seminário Internacional de Ciência Política Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Set. 2015.

PESSINA, M. E. H (2017). **O Não Governamental na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento apos 1990: entre as circunstancias e as peculiaridades do caso alemão**. Salvador: EDUFBA.

POON, Daniel. **South-South Trade, Investment, and Aid Flows**. NSI The North, 2013.

PORTO, S.I. et al. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): dez anos de uma política pública múltipla e inovadora.** In: BRASIL, MDS. PAA: 10 anos de aquisição de alimentos. Brasília: MDS, 2014, p. 34-57.

PRANKE, Luciana. **O papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a inserção nos mercados da agricultura familiar – o caso da cooperativa COOPAVA-Piratini/RS.** Anais do XI ANPEGE, 2015.

PRASHAD, Vijay. **The Darker Nations: A People's History of the World.** New York: The New Press. 2007.

_____. **The Poor Nations: A Possible History of the Global South.** London: Verso. 2012

Reality of Aid Network. **South-South development cooperation: A challenge to the aid system?** Manila, 2010.

Rocha AGP, Cerqueira PS, Coelho VP. Um panorama do Programa de Aquisição de Alimentos no estado da Bahia: estudos de caso em Boa Vista do Tupim, Tapiramutá e Vitória da Conquista. **Rev Sociedade e Desenvolvimento Rural**, 2007.

RODRIGUES, C. (2014). **À deriva no (do) tempo: leituras sobre capitalismo, cotidiano e sentido no reassentamento de Cateme, Moçambique.** Dissertação de mestrado (pós-graduação em Extensão Rural). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa (MG).

RONDO FILHO, M. ; LOPES FILHO, M. A. **Política externa e democracia: a construção de novos paradigmas em segurança alimentar e nutricional.** 1. ed. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2016.

SABATIER, P. A. & JENKINS-SMITH, H. C., (ed.). **Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach.** Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press. 1993.

SAKSENA, K. P. (1985). International framework and south-south cooperation: constraints and opportunities. **International Studies**, 22.

SANTARELLI, M. (2016). **Do Cerrado brasileiro à Savana moçambicana: controvérsias da cooperação brasileira na promoção de uma nova Revolução Verde na África.** 206 f. Tese de doutorado. CPDA. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **A nova parceria para o desenvolvimento africano (nepad) no contexto internacional.** Colóquio sobre as relações brasil-áfrica. Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2002;

_____. **A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória?.** **Rev. Bras. Polít. Int.**, 2008.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Rev. Bras. Polít. Int.** 2007.

SAUER, S. Rural Brazil during the Lula Administrations: Agreements with Agribusiness and Disputes in Agrarian Policies. **Latin American Perspectives.** First Published January 6, 2017

_____. **Agricultura familiar versus agronegócio: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro.** Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica: Embrapa. 2008.

SCHMITT, C. J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar Integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista Política Agrícola**, Ano XIV – Nº 2 – Abr./Maio/Jun. 2005.

SENNA, J. R. **Sentido da Cooperação**. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2016.

SILVA, Vilmar da. **O papel do programa de aquisição de alimentos – PAA - para o fortalecimento da agricultura familiar: o caso da Cooperativa da Agricultura Familiar Integrada – COOPAFI - de Capanema, PR.** 2013. 190 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2013.

SILVA, J. R. S. **A experiência do Brasil no combate à fome e a proposição do PAA África**. In: VII JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2015, SÃO LUÍS. PARA ALÉM DA CRISE GLOBAL: EXPERIÊNCIAS E ANTECIPAÇÕES CONCRETAS, 2015.

SILVA, Marcio Gomes da; SILVA, Sandro Pereira. **Para além do acesso: uma análise da relação entre mercados institucionais e empreendimentos de economia solidária no meio rural**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Rio de Janeiro, 2011. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3951> (acesso em abril de 2018).

SILVA, T. C.; FERREIRA, P. R. **O Programa de Aquisição de Alimentos sob a Ótica dos Atores Sociais Envolvidos**. Desenvolvimento em Questão, v. 14, n. 33, p. 301-329, 2016.

SILVEIRA, Alexandre Prestes. **Cooperação Técnica: Realidade E Perspectivas No Continente Africano; Um Caso Especial: Cooperação COM OS PALOPS**. Discurso proferido no Colóquio Sobre as Relações Brasil-África. Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2002;

SMITH, Karry. **non-DAC donors and humanitarian aid: shifting structures, changing trends**. Briefing paper. global humanitarian Assistance, July 2011. Disponível em <http://devinit.org/wp-content/uploads/2011/07/GHA-non-DAC-donors-humanitarian-aid.pdf>

SOARES, P.(2011). **O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: FUNAG.

THE REALITY OF AID MANAGEMENT COMMITTEE. **SOUTH-SOUTH development cooperation: a challenge to the aid system?** (2010) Special report on south-south cooperation.. 2010. Disponível em: <<http://www.realityofaid.org/roa-reports/index/secid/373/South-South-Development-Cooperation-A-challenge-to-the-aid-system>>.

THE REALITY OF AID report. 2010.

TAKAGI, M. **A implantação do Programa Fome Zero do Governo Lula**. In: Fome Zero: Uma história brasileira (pp.54-73), Brasília (DF): MDS, 2010

TAKAGI, M.; SANCHES, A.; SILVA, José Graziano da. **Programa de Aquisição de Alimentos: um embaixador do Brasil contra a fome**. In: PAA: 10 anos de aquisição de alimentos. -- Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014.

TRICHES, R. M.; GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica de intransigência. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 18, n. 26, p. 10-27, jan./jun. 2015.

Ul Haq, M. (1980). Beyond the slogan of South-South cooperation. **World development**, v. 8, p. 743-751, 1980.

UNCTAD. **Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development**. Volume 1. Final Act and Report. Geneva, 23 March – 16 June 1964.

UNCTAD. **Economic Development in Africa 2010**—South–South Cooperation: Africa and the New Forms of Development Partnership. UNCTAD Report, 2010.

UNODC (2010). **19 de dezembro é Dia das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul**. <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2010/12/17-19-de-dezembro-e-dia-das-nacoes-unidas-para-a-cooperacao-sul-sul.html> (accessed september 2017)

VALENTE, GABRIELA. **Itamaraty extingue departamento de combate à fome**. O Globo, Brasília, 13 de setembro de 2016. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/itamaraty-extingue-departamento-de-combate-fome-20101655>, acesso em junho de 2018.

VALENTE, GABRIELA. **Itamaraty enviou a embaixadas circulares com alerta de ‘golpe’**. O Globo, Brasília, 23 de março de 2016. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/itamaraty-enviou-embaixadas-circulares-com-alerta-de-golpe-18937898> (acesso em junho de 2018)

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, Dec. 2007.

VIZENTINI, P. G. F. O nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independente (1955-1964). **Revista Brasileira de Política Internacional**, 1994.

WANDERLEY, M.N.B. “**Franja Periférica**”, “**Pobres do Campo**”, “**Camponeses**”: **dilemas da inclusão social Dos pequenos agricultores familiares**. In: DELGADO, Guilherme Costa. Bergamasco, PEREIRA, Sonia Maria Pessoa (orgs.) *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Brasília : Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

WEBER, Heloise; WINANTI, Poppy. The ‘Bandung spirit’ and solidarist internationalism, **Australian Journal of International Affairs**, 70:4, 391-406, DOI:10.1080/10357718.2016.1167834. 2016.

WEBER, Heloise. **The Political Significance of Bandung for Development**. In: *Meanings of Bandung*, edited by Quynh N. Pham and Robbie Shilliam. London: Rowman & Little International Ltd. 2016.

WFP. WORLD FOOD PROGRAMME. **Purchase for Progress: Connecting Farmers to Market**. An Overview. Disponível em: <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/>.

WFP. WORLD FOOD PROGRAMME . *P4P Compras en aras del progreso*. WFP, 2010. Disponível em https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp225361.pdf?_ga=2.147441844.224990646.1531602331-1422770062.1530324820.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre, Bookman, 2010.

ZANELLA, Matheus; MILHORANCE, C. A face internacional de uma disputa de modelos rurais: entendendo a economia política da cooperação brasileira em agricultura com Moçambique. **Revista NERA**, Presidente Prudente Ano 20, nº. 38 - Dossiê pp. 255-279 2017.

ZIMMERMANN, S.; GRISA, C. ; TECCHIO, A. ; LEITE, S.; BONNAL, P. ; CAZELLA, A. A. ; DELGADO, N. ; MALUF, R. ; MATTEI, L . Desenvolvimento Territorial e Políticas de Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil. **Campo - Território**, v. 9, p. 540-573, 2014.