

Vestígios da solidariedade Sul-Sul: um estudo do caso da inclusão do Program Purchase from Africans for Africa (PAA) na Cooperação Internacional Brasileira para o Desenvolvimento

Maria Elisa Huber Pessina
Elsa Kraychete

Como citar: PESSINA, Maria Elisa Huber; KRAYCHETE, Elsa. Vestígios da solidariedade Sul-Sul: um estudo do caso da inclusão do Program Purchase from Africans for Africa (PAA) na Cooperação Internacional Brasileira para o Desenvolvimento. *In*: OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; LIMA, Thiago (org). **Política Externa Brasileira e Combate à Fome: lições do passado, perspectivas para o futuro**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2023. p. 179-210. DOI: <https://doi.org/10.36311/2023.978-65-5954-419-6.p179-210>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

VESTÍGIOS DA SOLIDARIEDADE SUL-SUL: UM ESTUDO DO CASO DA INCLUSÃO DO *PROGRAM PURCHASE FROM AFRICANS FOR AFRICA (PAA)* NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO

*Maria Elisa Huber PESSINA*¹

*Elsa KRAYCHETE*²

INTRODUÇÃO

Uma das marcas da primeira década do século XXI foi crescimento econômico de alguns países do hemisfério Sul, a exemplo da China que exibiu crescimento médio em torno de 10% ao ano e do Brasil, que em 2010, alcançou crescimento de 6,5% do seu produto interno. No continente africano o PIB per capita da África do Sul, em 2010, variou

¹ Maria Elisa Huber Pessina é Professora na Universidade Salvador. Salvador/BA, Brasil. Email: mariaelisahp@yahoo.com.br Orcid Id; <https://orcid.org/0000-0002-7255-2301>

² Elsa Kraychete é Professora da Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA, Brasil. (ekraychete@gmail.com). Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0001-6257-3427>

positivamente em 30,2% e Angola, em 2008, alcançou taxa de crescimento de 13,4% (IBGE, 2010; WB, 2009, 2010). Tal desempenho levou a que alguns países passassem a ser denominados potências emergentes, contribuindo para configurar um mundo multipolar. O fortalecimento das economias emergentes do Sul foi acompanhado pelo aumento expressivo dos programas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento entre países em desenvolvimento, nomeada Cooperação Sul Sul (CSS). A CSS intensificou-se concomitante à necessidade das potências emergentes de abrir novos mercados e de se fortalecerem nas disputas políticas do mundo multipolar, suscitando o debate acadêmico sobre a solidariedade Sul-Sul.

Diante de um alinhamento crescente com a cooperação tradicional Norte – Sul, e de controversos investimentos que geravam impactos sociais e ambientais negativos nos países de destino, a CSS passou a ser questionada em sua solidariedade.

No Brasil, em 2003, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva implicou na mudança da estratégia de inserção internacional do país. A política externa brasileira passou a estar associada à concepção de desenvolvimento que orientava a condução do governo internamente. Sua perspectiva de governo de política externa defendia o fortalecimento e criação de blocos de países em desenvolvimento em prol de um novo equilíbrio nas relações de poder no cenário internacional (World Bank; IPEA, 2011; Cervo, 2003). Nesse contexto, a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) foi redefinida de forma a fortalecer a aderência com a política externa.

O discurso oficial era de que a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) era movida menos por interesses econômicos ou políticos nacionais do que por uma “solidariedade” internacional, buscando não reproduzir as tradicionais relações de ajuda Norte-Sul. No entanto, algumas experiências sugeriram que a Cobradi não estava divorciada dos interesses nacionais ou setoriais (FASE, 2016; INESC, 2014). A expansão da Cobradi foi acompanhada de acusações de imbricação dos seus programas com interesses econômicos, políticos

e comerciais³, como na relação com o continente africano, uma África apontada como a última grande fronteira agrícola no mundo, e que vem consolidando processos de ampliação da democratização dos sistemas políticos e de abertura econômica (Borges, 2014).

Dentro desse contexto, emergiram programas que indicaram transcender interesses econômicos ou estratégias diplomáticas e, até mesmo, disputaram as agendas de desenvolvimento 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 da Agricultura Familiar – PAA.

Criado em 2003, o PAA foi uma das principais políticas do Programa Fome Zero, um conjunto de políticas públicas de combate à pobreza, caracterizado por conjugar programas de transferência de renda, como o Bolsa Família e inovadoras políticas para agricultura familiar (FAO; IFAD; WFP, 2014). O PAA representou a principal ação do Fome Zero para a agricultura familiar. Foi considerado inovador por assegurar, duplamente, inclusão produtiva aos agricultores mais vulneráveis - a partir das compras governamentais - e segurança alimentar - a partir da distribuição dos alimentos para pessoas em situação de insegurança alimentar. Fruto de reivindicações históricas dos movimentos sociais brasileiros ligados ao campo, o PAA revelou-se, nacionalmente, 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 do previsto da meta dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) de reduzir pela metade a proporção de pessoas que sofrem com a fome, assim como, atingiu da meta mais rigorosa do *World Food Summit* de reduzir pela metade o número absoluto de pessoas famintas até 2015⁴.

³ Vide denúncias de Organizações da Sociedade Civil brasileiras e africanas de que o Brasil também se tornou um promotor da apropriação de terras em Moçambique, criando espaços para investimento de suas transnacionais em Clements e Fernandes (2013), INESC (2014) e Fase (2016).

⁴ 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 (FAO; IFAD; WFP, 2014, p. 20).

Diante de um contexto de crescente pragmatismo e indefinição da Cooperação Sul-Sul, de distanciamentos e alinhamentos com a Cooperação Norte-Sul, e de denúncias de conflitos de interesses em programas da Cooperação Brasileira, este texto buscou responder a seguinte questão de pesquisa: que fatores contribuíram para que uma política pública como o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA fosse incluído na agenda da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional? E ainda, quais fatores permitiram que um doador do Sul disputasse a agenda de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) hegemônica?

Da análise de estudos e documentos e, principalmente, de entrevistas com informantes chave na concepção do PAA África (diplomatas, acadêmicos, sociedade civil organizada e representante no Brasil da FAO), emergiram aspectos que foram organizados em 5 (cinco) determinantes para a concepção e implementação do PAA África na CSS.

Quanto a estrutura do texto, na primeira seção apresenta-se uma análise dos rumos recentes da CSS e da Cobradi, no contexto de mudanças nas posições que os países do Sul passam a desempenhar no campo do CID. A segunda seção introduz como o Brasil passa se destacar, internacionalmente, pelo sucesso de suas políticas domésticas de combate à fome, à insegurança alimentar e à pobreza rural. A terceira seção explora a trajetória do Programa Brasileiro de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento *Purchase from Africans for Africa* e o diferencial do mesmo em relação aos demais programas de CID que visam promover a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Na quarta seção, apresenta-se os principais determinantes para a inserção do PAA Brasileiro na agenda da Cooperação Brasileira. Foram identificadas 5 (cinco) dimensões de determinantes nacionais e internacionais que justificam a entrada do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) na agenda da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional brasileira: 1. dimensão Geopolítica; 2. dimensão política e institucional interna; 3. participação social; 4. qualidade técnica do programa; e 5. necessidade de validação do projeto nacional.

A conclusão do artigo espera contribuir com os debates sobre contextos domésticos e internacionais que possibilitam que potências emergentes possam, efetivamente, incidir sobre conceitos e práticas do Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (SCID), historicamente definidos pelos doadores do Norte. Tal análise dá-se no contexto de uma significativa diferença de forças entre os doadores do Norte e do Sul na construção das agendas da CID, assim como, de um aumento histórico dos programas de CSS associados a interesses políticos e econômicos das potências emergentes.

1. A COBRADI E A CSS NO CONTEXTO DAS MUDANÇAS NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

As mudanças imprimidas às diretrizes da Cobradi, na primeira década do século XXI, resultam de dois movimentos: internamente, a associação da política externa à promoção do desenvolvimento e, internacionalmente, as reorientações na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), em avaliação da sua trajetória e a inserção de países em desenvolvimento entre os doadores.

A eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Presidente Lula, daqui por diante), do Partido dos Trabalhadores, definiu a sua agenda socioeconômica com acento no desenvolvimento inclusivo, que também nortearia a política externa. Sem romper com a ordem estabelecida pelas relações Norte-Sul, continua interagindo nos Fóruns Internacionais promovidos pelas organizações interestatais internacionais, combinando estratégias ofensivas e defensivas. Como aponta Lima (2017), os negociadores brasileiros buscavam (articulados com outras nações do hemisfério Sul) flexibilizar aspectos das normas da cooperação ofertada pelo Norte e, ao mesmo tempo, propondo a inserção de referências à Cooperação Sul-Sul.

Historicamente, a Cooperação Sul-Sul, tem raízes na Conferência Afro-Asiática de Bandung, realizada em 1955, e considerada como o primeiro grande concerto entre países da periferia sobre uma estratégia de cooperação e de atuação coletiva internacionalmente. O cerne do documento final da Conferência de Bandung foi a cooperação econômica e política contra o projeto colonialista, ao tempo em que promoveu a construção da narrativa do *Third World Project*. O seu significado político deixou efeitos e legados, ainda hoje reconhecido como “espírito de Bandung” (Weber; Winanti, 2016; Prashad, 2007). Nele, a cooperação técnica, econômica e cultural foi considerada como mecanismo do internacionalismo solidário para lograr desenvolvimento socioeconômico e cultural independente. Bandung é considerado um marco na formação da CSS como um movimento político global, destinado a desafiar o sistema político e econômico dominado pelo Norte (Gray; Gills, 2016).

Em 1978, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, que deu origem ao Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), documento seminal para a atual CSS. O PABA faz recomendações de apoio e harmonização da Ajuda ao Desenvolvimento tradicional com a Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento - CTPD, sinalizando uma aproximação entre a CSS e a tradicional Cooperação Norte Sul regulada pela OCDE (Paba, 1978).

Também os documentos resultantes dos Fóruns promovidos pela OCDE para tratar da Cooperação Internacional já refletem os debates em torno das relações entre países cooperantes que passariam a vigorar. Em 2002, a Conferência de Monterrey, encorajou a consolidação da CSS como meio de alcançar a eficácia da Ajuda Internacional e convidou as instituições financeiras e de desenvolvimento multilaterais e bilaterais a intensificar a cooperação triangular (UN, 2002).

Em 2008, em Accra, no III Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, na seção “Construindo Parcerias de Desenvolvimento Mais Eficazes e Inclusivas” do documento final, 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 à Cooperação Norte-Sul e é encorajada a

Cooperação Triangular (OCDE, 2008). Em Nairobi (2009), o documento final da Conferência das Nações Unidas de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul afirma que a Cooperação Sul-Sul “[...] não é um substituto, mas sim um complemento para a cooperação Norte-Sul” (Ponto 14). O documento faz referência a necessidade de se alcançar metas de desenvolvimento internacionalmente acordadas, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ponto 11). Faz, ainda, apelo aos princípios da Eficácia da Ajuda, como: aumentar a *accountability* e transparência, avaliação de uma forma orientada para os resultados, etc (ponto 18) (UN, 2009).

O documento final do IV Fórum de Alto Nível Sobre a Eficácia da Ajuda, realizado na Coreia do Sul, em 2011, intitulado Aliança de Busan para a Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento 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, 2011). Os destaques do documento final de Busan residem na ênfase à importância do setor privado na cooperação internacional e da Cooperação Sul-Sul. (OCDE, 2011, p. 4).

Por sua natureza, a Cooperação Sul-Sul veio sendo apresentada como potencial para um tipo diferente de desenvolvimento daquele apresentado pela Ajuda tradicional da OCDE-CAD (Brun, 2016; Burges, 2012). Entretanto, fortemente apoiados e financiados pelas Organizações Internacionais e Agências Bilaterais (UN, 2010), os programas de Cooperação Sul-Sul aproximam-se das diretrizes da Ajuda Internacional, ou até mesmo, passam a servir, em alguns casos, de instrumento de dominação das potências emergentes. Neste contexto que surge uma série de denúncias sobre contradições na CSS, que vão desde a promiscuidade entre cooperação, financiamento e investimentos, à efeitos negativos destes programas sobre as populações que a CSS procura beneficiar. Em relação ao Brasil, destacaram-se as denúncias em relação ao Programa de Cooperação em parceria com o Japão para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique – ProSavana, em Moçambique, em 2011, para o desenvolvimento de sistemas de produção comercial de larga escala, inspirado no projeto de desenvolvimento do cerrado brasileiro,

o qual também fora financiado pela cooperação japonesa (ABC, 2009; Clements; Fernandes, 2013; Nogueira; Ollinaho, 2013).

O ProSavana foi acusado de representar a transferência de uma política agrícola baseada no latifúndio e na monocultura, que privilegia o agronegócio em detrimento dos pequenos agricultores, que estariam sendo expropriados de suas terras; fortemente motivado por interesses do setor privado, principalmente do agronegócio brasileiro e das empresas privadas brasileiras de energia e infraestrutura envolvidas indiretamente no projeto; causadora de grandes impactos ambientais (Amanor; Chichava, 2016; Fase, 2016; Garcia; Kato, 2016; Paulino, 2017).

Embora permeada pelo discurso da solidariedade internacional, a Cobradi, também trazia em sua prática a “Diplomacia Comercial”, amalgamando interesses econômicos e políticos solidários - a cooperação e o interesse. Buscando formulações próprias e sintonizadas com as noções de desenvolvimento norteadoras, internamente, das ações governamentais, a Cobradi foi formatada para considerar as seguintes orientações: atender demanda dos países interessados em receber a cooperação brasileira; utilizar recursos não reembolsáveis e sem transferência de recursos financeiros; utilização da máquina pública, funcionários e instituições do governo como agentes da cooperação; praticar gestão descentralizada, com baixo nível de coordenação e institucionalidade; promover projetos de pequena a média escala; articular desenho complexo do ponto de vista organizacional e orçamentário.

A expansão da Cobradi deu-se, principalmente, a partir da mudança de perspectiva da política externa do país iniciada no governo do presidente Lula (2003), no contexto histórico de avanço das políticas sociais domésticas, crescimento da indústria brasileira e de internacionalização da economia brasileira. Sua perspectiva defendia a reorganização do mundo em um espaço multipolar, buscando fomentar centros alternativos de poder, diversificação das relações exteriores e reaproximação com a África, por exemplo. (Cervo, 2003; Saraiva, 2007).

Destaque especial merece a aproximação com o continente africano. 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 de 2008 (AFDB *et al.*, 2011). O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) desempenhou um papel fundamental para ampliar a presença do capital nacional na região. Em 2008, os incentivos para as empresas brasileiras exportarem para a África (no âmbito do Programa de Integração com a África) chegaram a R\$ 477 milhões, passando a R\$ 649 milhões em 2009 (PDP, 2010).

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 (World Bank; IPEA, 2011)⁵.

2. O BRASIL NO CENÁRIO MUNDIAL DE COMBATE À FOME E O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR (PAA)

O referencial de política pública agrícola e agrária adotado no Brasil, historicamente, foi o da modernização da agricultura, voltada para transformar o latifúndio em grandes empresas direcionadas para exportação de alimentos. Tal perspectiva recebeu o nome de “modernização conservadora” porque alterava a base técnica, enquanto a estrutura agrária permanecia desigual ou, até mesmo, era agravada quanto à concentração.

O caráter excludente da modernização conservadora da agricultura aumentou as lutas por terra, surgindo movimentos sociais rurais que, com o fim da ditadura militar, passaram a reivindicar a construção das políticas públicas incluídas. No primeiro ano do mandato do presidente Lula, foi criado o Programa Fome Zero, um conjunto de políticas de combate à fome e à pobreza, concebido a partir de articulações entre representantes de organizações não-governamentais, institutos de pesquisa, sindicatos, movimentos sociais e especialistas da área. O Fome Zero foi, inicialmente coordenado por José Graziano da Silva, que, posteriormente, se tornou

⁵ O presidente Lula, de 2003 a 2010 (em seus dois mandatos como presidente) realizou 11 viagens à África e visitou 28 países. O ministro Celso Amorim, em seu discurso de transmissão do cargo em 2011, afirmou que esteve em São Tomé e Príncipe tanto quanto em Washington (ABC, 2009).

o Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO).

O Projeto Fome Zero identificou a existência de 44 milhões de pessoas com renda abaixo de US\$ 1,00 por dia, que foram consideradas o público beneficiário do Projeto (Instituto Cidadania, 2001). Ainda em 2003, como ação estruturante deste Programa, foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Um de seus aspectos inovadores consistia em integrar dimensões relacionadas tanto à política agrícola como à política de segurança alimentar e nutricional.

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. Programas como o PAA representam uma tecnologia social inovadora, 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, o Programa é considerado inovador pela forma como consegue articular, numa única política pública, dimensões diversas do desenvolvimento (Grisa, 2017; Muller, 2007; Porto *et al.*, 2014).

O êxito do programa brasileiro de aquisição de alimentos 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 (IPEA, 2018; Takagi; Sanches; Graziano da Silva, 2014). O desenho do Programa, que articulava instâncias governamentais em vários níveis e protegia os pequenos agricultores do embate direto com as empresas do agronegócio, ao tempo que ampliava o acesso da população vulnerável à fome a alimentos, atraiu o interesse de Organizações Internacionais.

Em contraste, as principais razões para a persistência da insegurança alimentar no mundo não residem, segundo a FAO, necessariamente, na escassez de alimento, mas em questões relacionadas a pobreza e a

compra do alimento (FAO, 2017a). Os sistemas de produção agrícola mediados pelo mercado deixavam, segundo o mesmo estudo da FAO, cerca de 815 milhões de pessoas cronicamente subnutridas no mundo devido a dificuldades de acesso aos alimentos básicos. Segundo o Banco Mundial, metade da população mundial que passa fome é formada por pequenos agricultores (World Bank, 2018). 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 setor tem se concentrado cada vez mais em poucas mãos, desde os insumos até a distribuição pelas grandes comercializadoras de grão. As vendas globais de alimentos são um mercado gigante, enquanto em regiões como a África Subsaariana, normalmente, 70-80 por cento da população é muito pobre e está envolvida na agricultura como parte de sua subsistência (Clapp, 2012).

Foi neste contexto que a difusão da política pública brasileira PAA na forma de um programa de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento foi considerada pelos autores deste texto como diferenciada dos demais programas de cooperação em Segurança Alimentar e Nutricional ou desenvolvimento agrícola.

3. PAA AFRICA – *PURCHASE FROM AFRICANS FOR AFRICA*

Estatísticas relativas a 2017 revelaram que o continente africano permanecia como a região com maior prevalência de pessoas subnutridas, afetando 22,7% da população da África Subsaariana e 33,0% parte Oriental (FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO, 2017). A persistente subnutrição em muitos países do continente africano, agravada pela grande crise de alimentos do final da primeira década do Século XXI e os resultados do Fome Zero, transformaram o Brasil em referência mundial para o combate à pobreza e à insegurança alimentar. Estes eventos justificaram a emergência de parcerias entre o Brasil, Organizações Internacionais Multilaterais e países interessados em enfrentar a fome e a questão nutricional. Muitos

países em desenvolvimento, movidos pela repercussão internacional do Fome Zero, enviaram delegações ao Brasil para conhecer o Programa⁶.

A crise de alimentos entre 2008 e 2009, moveu o governo brasileiro a apoiar países africanos e a desenvolver e implementar suas próprias versões do Fome Zero. Em julho de 2009, o presidente brasileiro participou da Cúpula da União Africana, realizada em Sirte, Líbia, quando já havia lançado a sugestão de realizar uma reunião de Ministros de Agricultura do Brasil e dos Países Africanos. O compromisso foi reiterado na reunião com representantes africanos, à margem da Cúpula Mundial de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Roma, em novembro de 2009. Neste encontro, ficou decidido uma reunião de seguimento, a ser realizada no Brasil, com a presença dos Ministros da Agricultura africanos para conhecerem a experiência brasileira. Fruto de tais articulações, em maio de 2010, o governo brasileiro promoveu, em Brasília, o “Diálogo Brasil – África em Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural”, com o objetivo de fortalecer a parceria com os países africanos nos temas da agricultura e luta contra fome. Participaram mais de 40 ministros africanos de agricultura, desenvolvimento agrário e nutrição; Banco Mundial; Banco Africano de Desenvolvimento; FAO e Programa Mundial de Alimentos (PMA). Em seu discurso oficial, o Presidente Lula assumiu o compromisso de criar programas de cooperação com países africanos, reproduzindo experiências brasileiras na área de agricultura familiar, a fim de reforçar a segurança alimentar (Takagi; Sanches; Graziano Da Silva, 2014).

Segundo a definição oficial, 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 na experiência brasileira bem-sucedida do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a parceria foi concebida para apoiar os esforços globais

⁶ Também resultado de tal interesse, o Ministério do Desenvolvimento Social, entre 2014 e 2016, realizou 147 missões internacionais, para participar de eventos organizados por outros países e organizações internacionais interessadas no Programa. No total, entre 2014 e 2016, as experiências brasileiras foram compartilhadas com 83 países, em sete regiões (IPEA, 2018).

de erradicação da fome e da desnutrição e representa uma oportunidade estratégica para a cooperação horizontal com os países africanos⁷.

O PAA foi colocado como a principal referência de Programa de Segurança Alimentar e Nutricional a ser reproduzido. Foi formatado um programa de implantação de projetos-pilotos de compras para alimentação escolar, em 5 países, com base nos seguintes critérios: representação regional da África e um critério cultural de equilíbrio. O grupo de países receptores ficou conformado pelos seguintes países: um lusófono (Moçambique), dois anglófonos (Malawi e Etiópia) e dois francófonos, (Níger e Senegal)⁸. As escolhas contaram também com motivações provenientes de *lobby* dos embaixadores brasileiros que advogavam pelos países nos quais estavam locados e as negociações com o PMA e FAO para atender a intenção do Brasil de eleger José Graziano para Diretor Geral da FAO, como a inclusão do Senegal, país de origem de Jacques Diouf, então diretor geral da FAO⁹.

O PAA África contou com a parceria da FAO e do PMA. A inclusão do PMA deve-se à sua expertise em compra de alimentos para alimentação escolar nos países parceiros por meio do Purchase for Progress (P4P)¹⁰. A coordenação coube ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE), por meio da Coordenação Geral de Combate à Fome (CG Fome). A FAO ficou responsável por oferecer capacitação técnica à produção agrícola, enquanto o PMA, atuou como facilitador da operacionalização logística do Programa no continente africano - compra dos alimentos dos agricultores e distribuição para entidades públicas. Juntou-se, posteriormente, ao arranjo institucional que compôs o PAA-África, o UK Department for International Development – DfID, responsável pela etapa final de avaliação do programa e elaboração dos relatórios. No total,

⁷ O link oficial com a definição do PAA África seria: <http://paafrica.org/pt/about/paa-africa/>. Entretanto, este *site* foi desativado em 2017. A definição oficial encontra-se registrada em diversos trabalhos, como Paulino, 2017, na p.33.

⁸ Ministro Milton Rondó, Diplomata e Coordenador Geral da CG Fome, entrevista concedida em julho de 2018.

⁹ Marcos Lopes Filho, integrante da 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.

¹⁰ Klug, 2018. Funcionário da FAO. Entrevista concedida em junho de 2018.

seriam investidos USD 5. 132. 662, 00 pelo governo brasileiro, executados em duas fases, e U\$ 2 milhões do DFID (FAO, 2017b).

Dentre os projetos que compunham o Fome Zero, os ministros africanos escolheram a modalidade do PAA voltada para o atendimento da alimentação escolar. Tal escolha foi acatada pelo Brasil em observância ao princípio da COBRADI de atuar em resposta às demandas de países receptores. Segundo o PAA Africa Umbrella Document, o Programa foi criado com o objetivo de aumentar a produtividade agrícola por meio do fornecimento de treinamento e de insumos, e tem um duplo objetivo: 1) promover a segurança alimentar e o acesso aos mercados institucionais dos pequenos agricultores; 2) promover a segurança alimentar dos alunos das escolas através do fornecimento de refeições escolares regulares (FAO, 2017c).

A liderança técnica do Programa coube a FAO, que reforçou capacidades na produção e nas técnicas de colheita e pós-colheita, apoiando agricultores para que produzissem em maior quantidade e qualidade – produtividade da terra e redução das perdas de alimentos – com o objetivo de atender a demanda gerada por programas de alimentação escolar. 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. Ambas as organizações forneceram funcionários e estrutura de seus escritórios locais para operacionalização do programa (Brasil; FAO; WFP; UKAID, 2014).

A Fase I do PAA África, iniciada em fevereiro de 2012, foi considerada um período de experimentação e durou 2 anos, findado em dezembro de 2013. Nesse período, o programa beneficiou 5.516 agricultores e 128.456 alunos em 420 escolas dos 5 países, adquirindo, localmente, 1.025 toneladas de alimentos. Segundo o relatório da primeira fase, verificou-se o aumento de 114,5% nas taxas médias de produtividade dos diferentes tipos de alimentos contemplados no Programa. Os projetos implementados produziram e forneceram produtos de culturas locais, como milho, feijão, amendoim, batata doce, cebolas, tomate, banana, feijão de fava, trigo, arroz, painço, dentre outros produtos, integrantes dos hábitos alimentares e práticas agrícolas locais (Brasil; FAO; WFP; UKAID, 2014).

Vale destacar, que este procedimento guarda sintonia com os princípios definidos no PPA brasileiro de garantir a segurança alimentar, preservando os hábitos alimentares locais com a valorização do cultivo de alimentos de diversidades regional.

A Fase II do PAA África começou em 2014 e a previsão era que terminasse em 2018, executado em duas subfases: a) 18 meses de aprimoramento dos projetos pilotos e intensificação do diálogo político; b) 42 meses de expansão e consolidação das compras locais de alimentos em âmbito nacional (Brasil; FAO; WFP; UKAID, 2014). O Programa foi interrompido ao término da primeira subfase, devido a não continuidade do financiamento (FAO, 2017b). Os recursos brasileiros para o programa se esgotaram, e a expectativa de que as Agências da ONU intermediassem a adesão de novos financiadores e que os governos locais assumissem o Programa não ocorreu¹¹. 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).

O PAA África promoveu uma série de instrumentos de intercâmbio de experiências e estratégias, com o objetivo de desenvolver capacidades e soluções para os desafios comuns aos países integrantes da iniciativa. Foram promovidos, na Fase I, 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 (*idem, ibidem*).

Entrevistados revelaram que o PAA África, em determinados momentos, colocou em pauta, no âmbito de agências da ONU, a construção de sistemas alimentares mais justos e inclusivos¹². Estudos como o de Milhorange e Soule-Kohndou (2017) confirmam a estratégia reformista da CSS no seio das organizações internacionais. Historicamente, o PMA

¹¹ Rosana Miranda, coordenadora de comunicação institucional do PAA África. Entrevista concedida em junho de 2018.

¹² Nathalie Beghin, (2018) Conselheira do Consea e integrou o grupo consultivo do PAA África como representante da entidade. Entrevista realizada em junho de 2018. Este propósito também foi destacado por Lopes Filho (2018) e Klug (2018).

comprava de trades ou recebiam doações destes alimentos vindos do Japão, principalmente, e dos Estados Unidos. Tais organizações possuem, ainda, o pressuposto do livre mercado como vetor de promoção do desenvolvimento rural, o uso de sementes híbridas e fertilizantes químicos (Fouilleux, 2009; Paulino, 2015, 2017).

Esta tentativa de influenciar a cooperação no âmbito da ONU teria significado um diferencial importante nos termos da cooperação praticada por países do Norte. Comumente, os programas de cooperação inspirados na modernização agrícola induzem mudanças nas variedades de alimentos produzidos, introdução de novas culturas e, principalmente, dependência dos pequenos agricultores em relação às sementes híbridas e aos fertilizantes (Paulino, 2015, 2017).

4. OS DETERMINANTES PARA INSERÇÃO DO PAA BRASILEIRO NA COOPERAÇÃO SUL-SUL

A maior presença do Brasil no cenário da cooperação internacional é resultado múltiplos fatores: certo esgotamento das proposições que orientam a cooperação internacional comandada partir das organizações internacionais oriundas do final da Segunda Guerra Mundial; esforços de articulações entre países do Sul por algumas de suas maiores economias; e deliberada escolha do governo brasileiro de desempenhar papel ativo em fóruns comandados por organizações internacionais interestatais e nos novos arranjos que buscavam a articulação entre o Sul geopolítico.

No que toca aos objetivos deste texto, há que se ter em conta ainda, o movimento interno da política brasileira na primeira década do Século XXI: a inflexão na política externa que retoma o elo perdido entre o Brasil e o continente africano, como também, os resultados das políticas de combate à fome e superação da pobreza, que alcançaram reconhecimento internacional. Ressalta-se, ainda, que a concepção e implementação das políticas sociais resultaram de interação entre o governo e a sociedade civil, historicamente engajada com o tema da segurança alimentar e

agricultura familiar, que conformam políticas que não privilegiam apenas o agronegócio.

A partir desse contexto, identificam-se cinco dimensões de determinantes nacionais e internacionais que justificam a entrada do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar na agenda da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional brasileira.

4.1 DIMENSÃO GEOPOLÍTICA: AS ARTICULAÇÕES SUL-SUL

As alterações na geopolítica mundial nas últimas décadas - fim da Guerra Fria e a emergência da China, especialmente - abriram espaço para o fortalecimento das relações entre os países do Sul e das possibilidades de estes incidirem sobre os rumos da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Os esforços do Brasil em se posicionar por uma ordem multipolar, implicou em integrar e articulações entre o Sul geopolítico em dimensões geográfica e institucional variadas, como as coalizões BRICS, IBAS, G20 e promoção de diálogos como a Iniciativa América do Sul-África (ASA) e Cúpula América do Sul-Países Árabes. No âmbito da América do Sul, defendeu a criação de novas organizações, sendo as mais expressivas a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e o Conselho Sul-Americano de Defesa e continuidade do Mercosul.

O compromisso da política externa brasileira com o multilateralismo, estabilidade macroeconômica e valores como a democracia e direitos humanos, lhe garantiu crédito diferenciado como parceiro internacional aos olhos das principais organizações internacionais intergovernamentais (Milhorange, 2014; World Bank; IPEA, 2011).

Em muitos momentos o governo brasileiro se “[...] empenhou em fortalecer seu papel como representante do Sul” (World Bank; IPEA, 2011, p.18). O Brasil se colocou ainda como representante dos interesses dos países do Sul frente a instituições multilaterais como o FMI, Banco

Mundial e OMC. Um exemplo da ação brasileira em Fóruns Internacionais que marcaram a influência nas agendas internacionais foi durante as negociações da Agenda de Acra (OCDE, 2008), quando se aliou aos países do Sul que reivindicavam a necessidade de maior ênfase à Cooperação Sul-Sul no documento final do evento, destacando-a como um canal legítimo de desenvolvimento internacional (OCDE, 2008).

O governo Lula foi especialmente ativo na incidência diplomática na área do combate à pobreza e da agricultura familiar. O fato de o Brasil ter se tornado um dos protagonistas no tema da segurança alimentar e nutricional e humanitário foi determinante para que o PAA África contasse com o interesse das agências da ONU em participar do Programa, mesmo com seu orçamento restrito e grandes desafios que a empreitada significava. A participação das agências, por sua vez, garantiu a escala do programa e seu potencial de incidência sobre a perspectiva hegemônica de promoção de sistemas alimentares no mundo. Quando a parceria do PAA África foi estabelecida, o Brasil gozava de um especial *status* diante da FAO e do PMA. 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).

Percebe-se que o lugar que o Brasil ocupou, internacionalmente, na primeira década do século XXI, foi fundamental para que o governo brasileiro ousasse propor uma agenda alternativa em segurança alimentar, como o PAA África, viabilizá-la e difundi-la a partir da colaboração de parceiros como a FAO e PMA.

4.2 DIMENSÃO POLÍTICA E INSTITUCIONAL INTERNA: PERSPECTIVA DE GOVERNO E DE AGENDA INTERNACIONAL

A introdução do PAA África na agenda da Cobradi resulta da decisão governamental de retomar a política exterior integrada com as diretrizes

de desenvolvimento promovidas internamente. No tema em foco neste texto, significa conceber e implementar políticas públicas com objetivo de promover a inclusão dos mais pobres na agenda da cidadania social e política. A partir dessa concepção, observa-se a intencionalidade do governo brasileiro em internacionalizar a experiência doméstica do PAA e os seus resultados. As metas alcançadas pelo Brasil em implementar projetos de inclusão social traduziram-se em iniciativas de política externa em âmbitos bilateral, regional, inter-regional e multilateral. A “diplomacia do combate à fome e à pobreza” tornou-se um dos instrumentos de inserção internacional do Brasil nos dois mandatos do Presidente Lula. (Albuquerque, 2015).

O fato da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional não possuir uma Política de Cooperação Internacional devidamente regulamentada e institucionalizada faz com que ela tenha sido pautada, historicamente, pelo perfil de cada governo. A visão política e ideológica do presidente Lula e o perfil dos formuladores e executores da política externa (diplomatas, ministros, secretários-gerais e técnicos), foram determinantes para as mudanças que passaram a reger a Cooperação Internacional brasileira (Vigevani; Cepaluni, 2007).

Foi sob a presidência de Lula que o governo ratificou as diretrizes voluntárias do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) das Nações Unidas e, atendendo a uma reivindicação do Fórum Brasileiro de Soberania de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) – incluiu o Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) na Constituição Brasileira. Criou ainda a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que tornou a segurança alimentar e nutricional uma política de Estado no Brasil. A LOSAN, no seu artigo 6, prevê a internacionalização dos programas de SAN, ao afirmar 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 foi criada a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, instância governamental na qual representantes de diversos

ministérios se articulavam em prol da agenda brasileira de SAN e de sua internacionalização.¹³

A CAISAN mostrou-se integrada com a feição mais solidária da Cobradi, 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. 2-3).

Foi determinante, ainda, para a inclusão do PAA na agenda da Cobradi, o interesse pela agenda da Segurança Alimentar de pessoas específicas que compuseram aquele governo, como o Ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim, e o então Coordenador Geral da CG Fome, Milton Rondó. Rondó, além de diplomata de carreira, também integrava o Consea, como membro da Comissão Permanente que discutia os temas Internacionais (CP2 – Comissão Permanente de Macros Desafios Nacionais e Internacionais). A participação de Rondó no Consea permitiu que a CG Fome acompanhasse de perto o PAA nacional.¹⁴ Milton Rondó foi responsável por criar uma comissão para o PAA África na qual o Consea tinha acento.¹⁵

As mudanças verificadas a partir das mudanças de governo confirmam a importância desta categoria referente a perspectiva de governo. Enquanto o governo de Dilma Rousseff foi marcado por um desengajamento do alto escalão,¹⁶ o governo Temer dissolveu o CG Fome, então responsável pela internacionalização do Fome Zero (Valente, 2016).

¹³ Renato Maluf, informação verbal, 2018.

¹⁴ Maria Emilia Pacheco, Conselheira do Consea desde 2004, presidiu o Consea de 2012 a 2016. Entrevista realizada em junho de 2018.

¹⁵ Nathalie Beghin, Conselheira do Consea, foi da Comissão Permanente sobre assuntos internacionais do Conselho e integrou o grupo consultivo do PAA África representando o Consea. Entrevista realizada em junho de 2018.

¹⁶ Klug, 2018.

4.3 DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO SOCIAL: ESTADO-SOCIEDADE CIVIL NA AGENDA INTERNACIONAL BRASILEIRA

São diversas as evidências de que a participação da sociedade civil brasileira, particularmente em torno do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea, foi um dos fatores determinantes para que a experiência doméstica do PAA se transformasse em um programa da Cooperação Brasileira para o continente africano no campo da Segurança Alimentar e Nutricional.

A internacionalização do modelo de compras locais da agricultura familiar não pode ser considerada separadamente do processo de formulação da política nacional. A participação ativa da sociedade civil foi, antes de tudo, determinante para a criação da versão brasileira do PAA. Além do Consea, a Via Campesina, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG e a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar do Brasil - FETRAF foram importantes na sensibilização de deputados e senadores pela aprovação da Lei 11.947 de 2011, que instituiu no Brasil a compra mínima de 30% da merenda escolar de agricultores familiares. (Lopes Filho; Sabourin, 2017; Muller, 2017).

A mobilização da Sociedade Civil foi de fundamental importância para a aprovação, em 2010, da Emenda Constitucional nº 64, que inclui o Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) no artigo 6º da Constituição Federal.

Ao Consea foi confiada a função de assessoramento direto ao presidente da República na formulação e implantação do Fome Zero, respeitando o compromisso entre governo e movimentos sociais de consolidar, de forma participativa, a política de SAN. Restabelecido em 2003, o Consea estava vinculado à Presidência da República e era composto por 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 do governo federal, sendo presidido por um representante da sociedade civil. Constituiu-se como um importante espaço de interlocução entre representantes da sociedade civil e setores governamentais (Grisa; Zimmermann, 2015).

Com a intensificação dos processos de integração regional, consolidaram-se importantes redes regionais de OSC, como a Aliança pela Soberania Alimentar dos Povos e a Coordenação Latino Americana de Organizações do Campo (CLOC); a 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 participavam movimentos sociais brasileiros que tinham a soberania alimentar e nutricional como eixo prioritário.

A permeabilidade do governo às organizações da sociedade civil foi determinante, também, na criação do PAA África, principalmente, por meio do Consea. Desde seu regimento original, de 1993, consta nas incumbências do Consea o papel 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 (Brasil, 1993). 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 (Brasil, 2003).

O Consea sempre atuou internacionalmente, mas tal atuação limitava-se às negociações internacionais, como na Rodada de Doha, ou negociações no âmbito do Mercosul. Novas demandas levaram o Conselho a se envolver na Cooperação Internacional Brasileira. O Consea desempenhou papel fundamental na recriação do Comitê de Segurança Alimentar da ONU, dado que o formato assumido para refundação Comitê se inspirou na experiência do Consea (Beghin, 2018).

O ativismo internacional do Consea se manifestava de diversas formas: elaboração de recomendações à Presidência da República (por meio de “Exposições de Motivos”); realização de atividades de incidência em espaços multilaterais regionais e globais; intercâmbio de informações e experiências com representantes governamentais e membros da sociedade civil de outros países. Entre 2004 e 2013, foram enviadas pelo Consea à Presidência da República 12 Exposições de Motivos com relação a questões internacionais. No contexto da crise alimentar global de 2008, o Consea

apresentou 3 Exposições de Motivos voltadas para a agenda internacional, com proposições específicas para posições negociadoras do Brasil na Organização Mundial do Comércio (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 SAN, sobretudo, das populações em situação de pobreza (Beghin, 2014).

O Consea produziu, ainda, com o apoio de organizações internacionais não governamentais, documentos sobre seus posicionamentos que são publicados em diversas línguas, como parte de seus esforços de incidência internacional na agenda de SAN¹⁷.

Apesar de sua participação em espaços internacionais, como a CPLP e *Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF)*, é no âmbito do Comitê de Segurança Alimentar (CSA) das Nações Unidas, onde alguns de seus conselheiros possuem assento no *High Level Panel of Experts – HLPE/CFS*, que se dá a principal atuação internacional do Consea. Representantes do Consea participavam de plenárias anuais do CSA (Beghin, 2014; IPEA, 2018).

O engajamento do Consea com a agenda internacional ocorria, também, por meio da recepção de delegações de países estrangeiros nas Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), assim como da participação de conselheiros em eventos promovidos por outros países ou por organismos internacionais. Desta forma, o Consea desempenhou papel fundamental na articulação da sociedade civil internacional em torno do tema da SAN e agricultura familiar. Cada Conferência Nacional do Consea contava com convidados internacionais, possibilitando importantes oportunidades de interlocução da Sociedade Civil, inclusive, para debater sobre projetos de cooperação do Brasil com outros países. Isso aconteceu de maneira crescente em todas as

¹⁷ Like “Effective Public Policies and Active Citizenship: Brazil’s experience of building a Food and Nutrition Security System”, Abrandh and Oxfam, 2012.

Conferências, como na 5ª CNSAN, realizada entre 3 e 6 de novembro de 2015, em Brasília, com lema “Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar”. O evento contou com a participação de 2.107 pessoas, sendo a Conferência que contou com o maior número de participantes internacionais, provenientes de 30 países de várias regiões do mundo. Dentre os participantes de movimentos sociais no campo da agricultura de países estrangeiros, estiveram presentes, representantes da União Nacional de Camponeses de Moçambique - UNAC e a ativista indiana Vandama Shima. A maioria dos presentes era oriunda de organizações não governamentais e movimentos sociais, além de organismos internacionais e representantes de governos. Os participantes aprovaram um Manifesto, traduzido para francês, inglês e espanhol, que 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; perspectivas conflitantes sobre as formas de promoção da SSAN na CSS, dentre outros. Por fim, o manifesto apresenta as recomendações dos participantes internacionais para uma agenda inclusiva em SAN. 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 (CONSEA, 2015).

O Consea atuou na defesa da continuidade do PAA África. Na Recomendação 012 de 2012, endereçada ao Ministério de Relações Exteriores, o Consea recomenda o fortalecimento e ampliação do quadro de pessoal da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome em caráter de urgência (CONSEA, 2012). Na plenária de 5 de dezembro de 2013, o Consea, analisou propostas para uma política nacional de cooperação internacional no campo da SAN, que gerou uma Exposição de Motivos (nº 007-2013) enviada à Presidente da República Dilma Rousseff, que recomendava a consolidação da institucionalidade e do marco legal da Cobradi, propondo instâncias legais e institucionais para viabilizar a participação social e a criação do Conselho Nacional de Política Externa (CONSEA, 2013, p. 7-8).

O Consea foi um dos principais defensores da criação do Conselho de Política Externa, assim como a criação de uma Política de Cooperação, uma vez que, no Brasil, a política externa é uma das poucas políticas públicas, junto com a defesa, que nunca dispuseram de um conselho paritário com a sociedade civil.

4.4 DIMENSÃO QUALIDADE TÉCNICA DO PROGRAMA E RECONHECIMENTO INTERNACIONAL

Outra dimensão determinante para a internacionalização do PAA brasileiro foi o reconhecimento internacional da qualidade técnica do Programa brasileiro. O caráter inovador do PAA e seus resultados positivos relacionados ao combate à pobreza rural e à insegurança alimentar foram determinantes para que o Programa fosse tomado como referência para outros países em desenvolvimento e por organismos multilaterais (Milhorange, 2014). 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”, o programa Purchase for Progress (P4P), criado em 2008 pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA), foi inspirado no PAA brasileiro.

Durante o Diálogo Brasil – África, marco da criação do PAA África, o PAA brasileiro foi uma das políticas que mais despertou interesse dos ministros de agricultura africanos. Esta política pública era considerada o “programa síntese” do Fome Zero por muitos dos presentes no encontro. Naquela oportunidade, os ministros da agricultura africanos visitaram unidades do programa brasileiro e gostaram muito da lógica do programa.¹⁸

O reconhecimento dos parceiros envolvidos no PAA África da qualidade técnica e social do programa ao longo de sua execução, foi determinante para sua concretização, apesar das limitações de or-

¹⁸ Lopes Filho (2018), informação verbal; Miranda (2018), informação verbal.

çamento e de seu caráter contestador sobre alguns pressupostos da cooperação internacional tradicional em SAN.

4.5 DIMENSÃO CONFLITOS DE INTERESSES INTERNOS: O RECONHECIMENTO INTERNACIONAL VALIDA O PROJETO NACIONAL

A internacionalização de políticas públicas teve impactos não só nas diversas vertentes de engajamento internacional do país, como também reverberou no âmbito doméstico (Albuquerque, 2015).

Uma dimensão importante que emergiu entre os determinantes para que o PAA compusesse a agenda da Cobradi foi o interesse do governo brasileiro em validar um projeto político diante da opinião pública nacional. A história recente do Brasil é marcada por forte disputa interna em torno dos projetos de desenvolvimento do campo, e de dificuldades de levar adiante projetos políticos mais inclusivos nesta área. Programas como o PAA encontravam resistências dos setores conservadores nacionais e o reconhecimento internacional do PAA brasileiro poderia inibir os críticos nacionais. Dessa forma, a internacionalização do PAA era parte da estratégia de consolidação do projeto político do governo Lula na arena doméstica. (Lopes Filho, 2017).

5. CONCLUSÃO

Este artigo foi desenvolvido partindo de um contexto no qual a Cooperação Sul-Sul, vista como herdeira da Solidariedade Sul-Sul lançada em Bandung, vinha sendo acusada de aproximar-se dos objetivos da tradicional Cooperação Norte-Sul, ao reproduzir práticas imbuídas de interesses econômicos, ou, até mesmo, ao cair em graves contradições.

Entretanto, no seio das contradições dos programas da Cooperação Brasileira para o desenvolvimento, alguns programas chamam atenção, não apenas por não se encontrarem diretamente vinculados a interesses econômicos brasileiros, como também, por questionar os pressupostos da cooperação hegemônica em SAN das organizações multilaterais

internacionais. Em um contexto de forte imbricação entre interesses econômicos e políticos, e do engajamento pelo desenvolvimento do Sul Geopolítico, a internacionalização do Programa Brasileiro de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), pode ser classificado como um programa de cooperação internacional de bases mais solidárias. O PAA África foi assim considerado por assumir características como: reproduzia uma política que, nacionalmente, mostrou-se eficaz para a inclusão social e desenvolvimento rural a partir de uma aliança do Estado com os pequenos agricultores; respondeu a uma demanda concreta dos países receptores; desafiou pressupostos teóricos e práticos da cooperação internacional hegemônica no campo da SAN; foi concebido de forma participativa e não estava associado a interesses do capital transnacional brasileiro.

A Cobradi ganhou significativo destaque na CSS, principalmente durante o governo do presidente Lula, quando o Brasil fortaleceu suas relações com países do Sul geopolítico, em especial com países africanos. Evidências encontradas na execução desta pesquisa demonstraram que as circunstâncias necessárias para a criação e efetivação de um programa de Cooperação Sul-Sul de bases mais solidárias, no caso da experiência brasileira do PAA África, podem ser melhor compreendidas a partir da combinação das seguintes dimensões: geopolítica favorável combinada com um governo empenhado em tornar-se um protagonista internacional; governo empenhado em implementar políticas inclusivas de desenvolvimento, que se estendia à política externa e, em certa medida, se colocando de forma a disputar os sentidos do desenvolvimento no seio das organizações internacionais; participação da sociedade civil na definição e acompanhamento do Programa; reconhecimento internacional da qualidade técnica do Programa; e busca do reconhecimento internacional do Programa como reforço a sua aceitação internamente.

REFERÊNCIAS

- AFDB/OCDE/PNUD/CEA. *Perspectives économiques africaines 2011: L'Afrique et ses partenaires émergents*. L'OCDE, 2011.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO - ABC. *Apresentação no CEBRI*. Brasília: ABC, 2009. Disponível em: www.cebri.com.br/midia/documentos/minmarcofaranichinanaafrica972003.pdf. Acesso em: 23 out. 2023.
- ALBUQUERQUE, F. L. R. Cooperation on Food Security with Africa as an Instrument of Brazil's Foreign Policy (2003-2010). *Brazilian Journal of International Relations*, v. 4, p. 558-581, 2015.
- AMANOR, Kojo S., CHICHAVA, Sérgio. South-South Cooperation, Agribusiness, and African Agricultural Development: Brazil and China in Ghana and Mozambique. *World Development*, v. 81, p. 13-23, 2016.
- BANDUNG. *Final Communiqué of the Bandung conference*. Bandung, 1955.
- BEGHIN, Nathalie. *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, 2014.
- BRASIL. *Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 107, 2. Sem. 2010, ano 37. Brasília, 2010.
- BRASIL. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto Nº 807, de 22 de abril de 1993*. Institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar CONSEA e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 1993.
- BRASIL. Presidência da República Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003*. Regulamenta o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, e dá outras providências. Brasília, DF, 2003.
- 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.
- 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. Desenvolvimento a partir do Sul: Cooperação Sul-Sul no jogo de desenvolvimento global. *Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v.1, n.2, 2012.

- CAISAN. *Subsídios da CAISAN para a discussão sobre Cooperação Internacional em Segurança Alimentar e Nutricional na XIII Plenário do CONSEA*. Brasília, dez. 2013.
- CERVO, Amado Luiz. A política exterior: de Cardoso a Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 1, 2003.
- CLAPP, Jennifer Clapp. *Food*. UK: Polity Press, 2012.
- CLEMENTS, Elizabeth Alice; FERNANDES, Bernardo Mançano. Land grabbing, agribusiness and the peasantry in Brazil and Mozambique. *Agrarian South: Journal of Political Economy*, v. 2, n. 1, p. 41-69, 2013.
- CONSEA. 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN). Relatório Final - Carta Política, Manifesto, Proposições e Moções. Brasília, 2015.
- 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>. Acesso em: 23 out. 2023.
- CONSEA. *Recomendação do Consea nº 012/2012*. Brasília, 2012.
- FAO. *Feeding the world*. Part 3. 2011. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/018/i3107e/i3107e03.pdf>. Acesso em: 23 out. 2023.
- FAO. *PAA Africa programme Midterm Monitoring Report – Malawi*. 2017b.
- FAO. *PAA Africa programme Midterm Monitoring Report – Mozambique*. 2017c.
- FAO. *PAA Africa Programme Terminal Monitoring and Narrative Report*. 2017a.
- FAO. *The State of Food Insecurity in the World 2012*. Roma
- FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2017*. Building resilience for peace and food security. Rome: FAO, 2017.
- FAO; IFAD; WFP. *The State of Food Insecurity in the World 2014*. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Rome: FAO, 2014.
- FOUILLEUX, Eve. À propos de crises mondiales: Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires? *Revue Française de Science Politique*, v. 59, n. 4, 2009.
- 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, 2016.
- GRAY, Kevin; Barry K. GILLS. South–South cooperation and the rise of the Global South. *Third World Quarterly*, v. 37, n. 4, p. 557-574, 2016.

GRISA, Cátia. Análise dos Planos Agrícola e Pecuário e dos Planos Safra da Agricultura Familiar: o agronegócio e a agricultura familiar no planejamento setorial nos governos FHC, Lula e Dilma. In: *Congresso Latinoamericano de Ciência Política*, 9., Anais [...], Montevideu, 2017. Disponível em: <http://www.congressoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czo0NToiYT0xOntzOjEwOjJRRF9BULFVSVZPIjtzOjQ6IjI1MzkiO30iO3M6MToiaCI7czo0MjoiMWEzNDhhOTcxYTk2NWY0MGE0N2ZmNzcyNTVkyYjJkNjQiO30%3D>. Acesso em: 23 nov. 2023.

GRISA, Catia; ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. 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.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: levantamento 2014 – 2016*. Brasília: IPEA; ABC, 2018.

KRAYCHETE, Elsa; PESSINA, Maria Elisa; Elga ALMEIDA, Lessa. *Angola and Brazil South – South Cooperation: a first case study*. Londres: Christian Aid, 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de. A Agência da Política Externa Brasileira: uma análise preliminar. In: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio *et al.* (ed). *Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008*. Brasília: Ipea/Funag, 2018.

LOPES FILHO, Marco Aurélio. *Compras locais como vetor de desenvolvimento rural: a experiência da cooperação brasileira no Haiti*. 2017. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 2017.

MILHORANCE DE CASTRO, Carolina. Brazil's Cooperation with Sub-Saharan Africa in the Rural Sector: The International Circulation of Instruments of Public Policy. *Latin American Perspectives*, v. 41, n. 5, p. 75–93, 2014.

MULLER, Ana Luiza. *A construção das Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. 2007. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007.

NOGUEIRA, Isabela; Ossi OLLINAHO. *From Rhetoric to Practice in South-South Development Cooperation: a case study of Brazilian interventions in the Nacala corridor development program*. Geneva: Institute of Socioeconomics- University of Geneva, 2013. Working Paper.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. *Accra Agenda for Action*. Third High Level Forum on Aid Effectiveness. Accra, Ghana, 2008.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. *Busan partnership for effective development cooperation*. Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea, 2011.

PABA. *Buenos Aires Plan of Action*. Buenos Aires: United Nations, 1978.

PAULINO, Giselle. *Um estudo de caso sobre o PAA África, na Etiópia, no contexto da Cooperação Sul-Sul brasileira em Segurança Alimentar e Nutricional*. 2017. Dissertação (Mestrado) - UFRRJ, 2017.

POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO - PDP. Programa Integração com a África: Relatório de Acompanhamento de Execução da Agenda de Ação. 2010.

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.

PRASHAD, Vijay. *The Darker Nations: a People's History of the World*. New York: The New Press, 2007.

PRASHAD, Vijay. *The Poor Nations: a possible History of the Global South*. London: Verso, 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 50, n. 2, dez. 2007.

SMITH, Karry. Non-DAC donors and humanitarian aid: shifting structures, changing trends. *Global humanitarian Assistance*, 2011. Briefing paper. Disponível em: <http://devinit.org/wp-content/uploads/2011/07/GHA-non-DAC-donors-humanitarian-aid.pdf>. Acesso em: 23 out. 2023.

TAKAGI, Maya; SANCHES, Adoniram; GRAZIANO DA SILVA, José. 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.

UNITED NATIONS - UN. *Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation*. Nairobi, Kenya, 2009.

UNITED NATIONS - UN. *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development*. Monterrey, 2002.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP). *Fase II do Programa PAA África: resultados e lições aprendidas*. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2017.

VALENTE, Gabriela. Itamaraty extingue departamento de combate à fome. *O Globo*, 13 set., 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/itamaraty-extingue-departamento-de-combate-fome-20101655>. Acesso em: 23 out. 2023.

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, p. 2007.

WEBER, Heloise. The Political Significance of Bandung for Development. *In*: PHAM, Quynh N.; SHILLIAM, Robbie (ed). *Meanings of Bandung*. London: Rowman & Little International, 2016.

WORLD BANK. *Rural population (% of total population)*. 2018. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.RUR.TOTL.ZS>. Acesso em: 13 set. 2018.

WORLD BANK; IPEA. *Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana: parceria sul-sul para o crescimento*. Brasília: IPEA; Banco Mundial, 2011.