

# CERESAN

Centro de Referência em  
Segurança Alimentar e Nutricional



## **Atuação brasileira na América Latina e Caribe relacionada com a soberania e segurança alimentar e nutricional**

*Renato S. Maluf*

*Bruno Prado*

Textos para Discussão, 8

Fevereiro - 2015

**Apoio**



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

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

# **SUMÁRIO**

## **Introdução**

### **1. Antecedentes e contexto atual**

Desenvolvimento e a questão alimentar na América Latina  
Breve retrospecto das políticas de SAN na região  
Cooperação internacional e integração regional  
Cooperação brasileira na América Latina e Caribe  
Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul  
Iniciativas das OSC e antecedentes de participação social

### **2. Programa de Cooperação Internacional Brasil/FAO na América Latina e Caribe**

### **3. Reunião Especializada de Agricultura Familiar do Mercosul (REAF)**

### **4. A agenda de SSAN na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)**

### **5. Observações finais**

## **SIGLAS E ABREVIATURAS**

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

CSA	Comitê para a Segurança Alimentar Mundial das Nações Unidas
DFID	Departamento para a Cooperação Internacional do Reino Unido
DHA	Direito Humano à Alimentação
DVGT	Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse de Terra, Recursos Pesqueiros e Florestais em um contexto de Segurança Alimentar e Nutricional
ECOWAS	Economic Community of West African States (Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental)
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação)
FARA	Forum for Agricultural Research in Africa (Fórum de Pesquisa Agrícola na África)
FIAN	Food First Information and Action Network (Rede de Informação e Ação "Alimentação Primeiro")
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE/MEC	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/ Ministério da Educação
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
CGIAR	Consortium of International Agricultural Research Centers (Consórcio dos Centros Internacionais de Pesquisa Agrícola)
IBA	Instituto Brasileiro de Algodão
HLPE	The UN High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (Painel de Alto Nível das Nações Unidas de Especialistas em Segurança Alimentar)
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
ICN2	The Second International Conference on Nutrition (II Conferência Internacional de Nutrição)
IFPRI	International Food Policy Research Institute (Instituto Internacional de Pesquisa em Política Alimentar)
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IPC	Centro Internacional de Políticas para Crescimento Inclusivo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

JICA	Japanese International Cooperation Agency (Agência Japonesa de Cooperação Internacional)
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPA	Ministério da Pesca e Aquicultura
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MSC	Mecanismo da Sociedade Civil
NEPAD	Nova Parceria para o Desenvolvimento da África
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PARLATINO	Parlamento Latino Americano
PBF	Programa Bolsa Família
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRODECER	Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados
ProSAVANA	Programa de Cooperação Trilateral para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique
PT	Partido dos Trabalhadores
REAF/MERCOSUL	Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul
ROPPA	Rede de Camponeses e Produtores Agrícolas da África Ocidental
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SSAN	Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
SIGMA	Sistema de Gestão, Monitoramento e Avaliação das Ações Humanitárias Brasileiras

SODEPAC	Sociedade de Desenvolvimento do Polo Agroindustrial de Capanda
TIRFAA	Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNCTAD	The United Nations Conference on Trade and Development (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento)
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	United Nations Children´s Fund (Fundo das Nações Unidas para a Infância)
USAid	United States Agency for International Development (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional)

# **Atuação brasileira na América Latina e Caribe relacionada com a soberania e segurança alimentar e nutricional<sup>1</sup>**

*Renato S. Maluf*

*Bruno Prado<sup>2</sup>*

## **Introdução**

O presente documento dá continuidade aos objetivos do projeto de identificar e analisar as iniciativas, projetos e outras formas de cooperação Sul-Sul brasileira no campo da soberania e da segurança alimentar e nutricional (SSAN) e do direito humano à alimentação adequada (DHA), desta feita, abordando aquelas voltadas para os países da América Latina e do Caribe. O Brasil mantém antigas e estreitas relações com os países latino-americanos e caribenhos, como é natural, porém, a partir de meados da década de 1980, elas passaram a envolver formas de cooperação mais estreitas e dinâmicas de integração em vários planos (econômico, social, político e cultural), contribuindo para tanto o regime militar no Brasil, assim como de vários outros governos militares no Cone Sul. Governos civis e democraticamente eleitos vão se tornando majoritários na região, ao que se seguiu a ascensão de vários governos com orientação de centro-esquerda, colocando o diálogo entre os países noutro patamar.

Fatores extra-regionais ou que ultrapassam os limites das questões específicas da integração regional e da SSAN e DHA participam também do quadro explicativo dos rumos seguidos pelas relações entre os países do continente nesses e em outros temas, como se pode notar em dois contextos recentes bastante contrastantes entre si. O primeiro deles foi o momento em que essas relações sinalizavam ou refletiam a rendição quase geral dos países da região à imposição, sobre a grande maioria dos países em desenvolvimento, do ajuste neoliberal dos anos 1990. Em direção contrária, já nos anos 2000, o redirecionamento político num bom número de países conduzidos por governos de centro-esquerda destacou-se entre os fatores que

---

<sup>1</sup> Documento elaborado no âmbito do projeto CERESAN/OXFAM intitulado *Fortalecendo o papel do Brasil nos espaços internacionais para uma agenda global pelo direito humano à alimentação e a erradicação da fome*, 2014/2015.

<sup>2</sup> Renato S. Maluf é professor do CPDA/UFRRJ e Coordenador do CERESAN; Bruno Prado é assessor técnico do ASPTA e pesquisador associado ao CERESAN.

levaram ao estreitamento das relações entre os países na construção da reação que inviabilizou o acordo de livre-comércio continental (ALCA) patrocinado pelos EUA. Esse estreitamento está na origem da instituição da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)<sup>3</sup>.

Sem pretender dar conta do amplo e complexo leque de relações mantidas pelo Brasil com o continente em que se localiza, pretende-se ressaltar que a atuação brasileira no campo da SSAN e do DHA na região se nutre da condição particular na qual a cooperação se realiza em meio a dinâmicas de integração regional. Isto faz com que a cooperação com os países latino-americanos e caribenhos ofereça possibilidades não encontráveis ou de mais difícil construção na crescente cooperação mantida pelo Brasil com outras regiões do mundo, como é o caso da África. A propósito, é compreensível que as relações Brasil - África nesse campo, como em vários outros, venham recebendo atenção prioritária nas pesquisas e trabalhos acadêmicos e nas agendas dos atores sociais devido às inquietações geradas pela atual investida de diversos países e grandes corporações no continente africano, ocupando de forma quase exclusiva os espaços públicos de debate dedicados à atuação internacional do Brasil. Obscurecer a reflexão sobre o que se passa na América Latina e Caribe constitui, porém, grave equívoco.

Esta é uma das razões que nos fez optar por elaborar um documento específico abordando a cooperação brasileira em SSAN e DHA na América Latina e Caribe, compondo o conjunto da abordagem do projeto antecipado em texto anterior (Maluf *et al.*, 2014b). Trata-se de analisar a antiga e volumosa atuação do país num continente onde estão em curso importantes processos de transição, ao mesmo tempo em ajuda a compreender, por contraste, as fragilidades conceituais e político-institucionais que ainda caracterizam a cooperação para o desenvolvimento com a África. Sem com isso desconhecer as dificuldades e conflitos presentes nas relações do Brasil com os países latino-americanos.

É conhecida a grande heterogeneidade entre os países que integram a América Latina e o Caribe, característica que limita os usos possíveis de médias estatísticas e,

---

<sup>3</sup> Não obstante a importância de ambas as organizações e seu processo de construção ainda em curso, foi observado nos debates promovidos pelo projeto que a energia desatada na derrota da ALCA não foi canalizada na construção de novas propostas de integração devido à falta de atores que coloquem a agenda regional entre suas prioridades.

principalmente, questiona diagnósticos e respostas padrão, mesmo a problemas comuns. De fato, mesmo sendo países completando dois séculos de existência como nações independentes, em muitos dos quais sobrevieram processos significativos de desenvolvimento econômico, sobressai o histórico de pobreza e fome que atinge a maioria dos países e condição de ser o continente da desigualdade social. Uma expressão econômica dessa característica se revela em indicadores de desigualdade de renda bastante superiores aos de países com níveis de renda média semelhantes de outras regiões do mundo. É frente a essa herança histórica, ainda presente já que persistem alguns dos fatores causadores dessa desigualdade, que deve ser considerado o evento igualmente relevante de a América Latina ter se convertido, recentemente, numa das regiões do mundo com avanços significativos em relação ao cumprimento das metas previstas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Veremos que é possível, inclusive, identificar a gradual convergência de políticas aplicadas num bom número de países no período recente.

Nota-se também o renovado interesse nas potencialidades da cooperação intra-regional e, em especial, nos acordos formais de integração econômica, tanto multilaterais como bilaterais. Os avanços observados no Mercosul, sobretudo a partir do Governo Lula, são um exemplo disso. De fato, uma das premissas do presente documento é que no caso da América Latina, a importância das dinâmicas de integração, oficiais e também privadas, faz com que elas antecedam a cooperação (técnica ou humanitária) propriamente dita ou que apareçam como desdobramento provável desta última. Nesse ponto reside outro contraste com a cooperação Sul-Sul realizada com África e outras regiões.

No que se refere, especificamente, às ações relacionadas com a SSAN e o DHA, vimos no documento já citado (Maluf *et al.*, 2014b) como a notoriedade internacional adquirida pela Estratégia Fome Zero e o protagonismo do então Presidente Lula estão na origem do expressivo crescimento da cooperação internacional Sul-Sul brasileira nesse campo, com repercussões em outras áreas potencializadas pelas iniciativas que tinham a fome e a pobreza como referência. Tratou-se também das conexões na forma de complementaridades e tensões entre cooperação internacional, política externa e promoção de interesses comerciais. De todo modo, a ascensão do Brasil como ator relevante na cena internacional como promotor de

cooperação internacional foi impulsionada pela junção da importância geopolítica do país e uma diplomacia presidencial ativa, lastreada na implementação de políticas públicas com resultados palpáveis recuperando o papel ativo do Estado, numa conjuntura internacional de “ressaca” da onda neoliberal dos anos 1990. Essas são também referências para avaliar o que tem havido de continuidade e de inflexão no Governo Dilma em relação ao do seu predecessor, em face de avaliações sugerindo que a atuação internacional teria perdido prioridade na agenda presidencial, ao que se acrescentam restrições orçamentárias afetando setores de governo envolvidos com cooperação Sul-Sul e o contexto econômico internacional desfavorável em contraste com o período do Governo Lula.

A América Latina e o Caribe foi a primeira região do mundo para a qual se dirigiram as novas iniciativas do Governo Brasileiro de promover cooperação relacionadas com a SSAN e o DHA ou de onde provieram as primeiras demandas de cooperação ao país. Veremos que o escritório regional da FAO desempenhou papel decisivo no apoio à difusão da experiência brasileira. Sem embargo, é preciso ressaltar que desde há muito são adotadas, na região, iniciativas nacionais e sub-regionais adotando a referência da segurança alimentar. Isto é, a cooperação recente em SSAN se faz com países ou blocos de países que têm antecedentes nessa área, cabendo se perguntar se o legado, mesmo que modesto, e o aprendizado com a experiência anterior estão sendo recuperados, em algum sentido relevante, nas novas iniciativas.

A organização do texto a seguir reflete a decisão de nos concentrarmos nas três iniciativas que julgamos mais relevantes na cooperação brasileira em SSAN e DHA na América Latina e Caribe. Antes de apresentá-las, porém, julgamos essencial realizar uma retrospectiva dos antecedentes da cooperação atual que se expressam nas iniciativas nacionais e sub-regionais que adotaram a referência da SAN, dando origem a concepções e políticas públicas próprias à realidade latino-americana com as quais a cooperação atual tem que interagir, bem como nos contextos diferenciados resultando em concepções distintas de integração e cooperação e nos dilemas atuais colocados à chamada cooperação Sul-Sul.

Alerte-se que os projetos bilaterais de cooperação técnica e humanitária, conduzidos por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação, não serão objeto de análise específica

nesse texto, apesar de haver um número significativo deles. Referências serão feitas ao longo do texto a alguns poucos, como é o caso do Haiti. De fato, a cooperação bilateral é a forma prioritária de atuação da ABC que, por sua vez, suscita várias questões de reflexão e debate sobre suas possibilidades e limites, bem como sobre o lugar da cooperação multilateral e a relação entre ambas as formas. Alguns aspectos podem ser levantados a respeito das formas de cooperação, ainda com caráter introdutório. Desde logo, os projetos bilaterais são a forma que melhor corresponde ao princípio da cooperação por demanda dos países receptores da cooperação, princípio seguido e bastante valorizado pela ABC. O sentido e limites da cooperação por demanda é objeto de ressalvas abordadas neste texto e em documento anterior (Maluf *et al.*, 2014b).

Já a cooperação multilateral, se não formatada devidamente, pode se colocar apenas como um instrumento de superação de óbices legais como, por exemplo, a determinação constitucional que proíbe o Governo Brasileiro de transferir recursos orçamentários a outros países, diferentemente do que ocorre na chamada Cooperação Norte-Sul<sup>4</sup>. Além disso, quando na forma multilateral, a cooperação internacional realizada por um país envolve outros atores (mediadores ou co-financiadores), como os organismos internacionais e fundações públicas ou privadas, com agendas e diretrizes próprias que acrescentam complexidade à pretendida relação horizontal entre países parceiros própria da cooperação Sul-Sul. Por fim, é crescente a realização das chamadas operações triangulares, com a participação de organismos internacionais ou de outros doadores, quase sempre com a perspectiva de explorar identidades ou proximidades do Brasil com os países que receberão a cooperação.

O texto a seguir está dividido em cinco seções, além da introdução. Na primeira delas apresentamos os antecedentes e o contexto atual da cooperação internacional em SSAN e DHA. A ela se seguem três seções abordando as iniciativas multilaterais de cooperação relacionadas com a SAN e o DHA com significativo envolvimento do Brasil, que nos parecem ser as mais relevantes no âmbito da América Latina e Caribe. São elas o Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO na América Latina e Caribe, a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF-Mercosul) e a agenda de SAN em construção na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Para cada uma delas é feita breve apresentação acompanhada de observações a propósito dos desafios colocados para

---

<sup>4</sup> HIRST (2012) ressalta a contribuição das agências multilaterais em programas de assistência técnica no enfrentamento de deficiências de meios institucionais nos países receptores,

sua consolidação ou avanço, em linha com a perspectiva que orienta o presente projeto que é oferecer elementos para a construção de uma agenda internacional compartilhada entre sociedade civil e governo.

## **1. Antecedentes e contexto atual**

### *Desenvolvimento e a questão alimentar na América Latina*

A apreensão da noção de segurança alimentar na América Latina e Caribe é um componente importante da trajetória internacional dessa noção desde meados do século XX, conforme argumentado em MALUF (2007). A produção agroalimentar, nas suas mais variadas formas, desempenha papel destacado na formação social e econômica dos países desta região, entre os quais, inclusive, se encontram tradicionais exportadores mundiais de produtos agroalimentares, entre os quais o Brasil. Isto não impediu, contudo, que por longo período parcela significativa de suas populações padecesse de graves problemas alimentares e estivesse exposta à fome, agravada pela passagem de vários países à condição de importadores líquidos de alimentos no contexto do chamado ajuste estrutural. Por esta razão, a questão alimentar no continente latino-americano está estreitamente associada à equidade social como, de resto, acontece com todos os temas relevantes numa região marcada por elevados índices de pobreza e desigualdade social.

A história dos países mostra que há, ao menos, dois elos entre a questão alimentar e a equidade social ou, dito de outro modo, entre as políticas e ações dirigidas à produção e ao acesso aos alimentos e o enfrentamento da pobreza e desigualdade que, por seu turno, refletem as estratégias de desenvolvimento seguidas pelos países. O primeiro e mais destacado elo diz respeito à disponibilidade de alimentos em quantidade suficiente e a preços acessíveis gerando benefícios tanto diretos em termos do acesso à alimentação, quanto indiretos ao liberar poder de compra dos salários e demais rendas do trabalho, favorecendo assim o acesso pelos segmentos de menor renda aos demais bens e serviços necessários a uma vida em condições de bem-estar. Os alimentos estão no centro da incorporação da maioria da população ao mercado de consumo, indicador incontornável em sociedades capitalistas nas quais a capacidade de consumir regularmente é a expressão

econômica da equidade social. No entanto, e ao mesmo tempo, a conexão entre os alimentos e as estratégias de desenvolvimento comporta um olhar crítico sobre o padrão de consumo sob o qual se dá o acesso aos alimentos e os modelos de produção que dão origem a esses bens.

O segundo elo diz respeito às oportunidades de trabalho e renda oferecidas pelas próprias atividades de produção, distribuição e consumo de alimentos nas formas da agricultura de base familiar, agroindústrias de menor porte, pequeno varejo e serviços de alimentação. Tais atividades costumam congregam parcela significativa da população economicamente ativa, como se verifica em quase todos os países da América Latina e Caribe. O conjunto bastante numeroso de pequenos e médios empreendimentos urbanos e rurais dedicados aos alimentos e à alimentação, quando apoiado, costuma formar a principal base das sociedades mais equitativas, ainda que sob constante pressão dos grandes negócios. Vão em direção contrária por reforçarem iniquidades, embora também gerem emprego, as estratégias que estimulam a expansão da grande produção agrícola monocultora, as cadeias lideradas por grandes agroindústrias e o varejo de grande porte, como se observa no Brasil. Elos negativos se encontram também nas escolhas produtivas associadas à chamada "Revolução Verde" (modelo de agricultura intensiva, mecanizada e com elevado uso de agrotóxicos), promovida por grandes corporações e apoiada pelos governos dos países ditos avançados, tendo se convertido em paradigma técnico-produtivo difundido pelo mundo.

As trajetórias da maioria dos países latino-americanos caracterizam-se pela centralidade da questão alimentar nos processos de desenvolvimento<sup>5</sup>, num contexto com elevada incidência de pobreza e modelos econômicos fortemente geradores de desigualdade. O fato de a questão alimentar ser tema permanente e geral na região não significa, porém, que ela se manifesta igualmente em países que são muito diversos. Em termos de políticas públicas, um rápido apanhado revelará que muitas proposições e iniciativas de governos e organismos regionais incorporaram a segurança alimentar entre seus objetivos e planos de ação, tendo

---

<sup>5</sup> Conforme argumentado em MALUF (1998), há uma questão alimentar no desenvolvimento econômico que introduz a consideração de um direito humano básico, permite observar características socioeconômicas marcantes de uma sociedade através da análise de seu sistema alimentar, e tende a estar no centro das ações e das políticas públicas.

aumentado seu número nos últimos anos. Contudo, o recurso à ótica da segurança alimentar ficava e ainda fica, com freqüência, limitado à produção agroalimentar, por vezes, com o acréscimo do aspecto nutricional das dietas alimentares.

### *Breve retrospecto das políticas de SAN na região*

A experiência pioneira de montagem do Sistema Alimentar Mexicano (SAM, 1980/82) foi breve e com resultados práticos modestos, porém, seu enfoque e método de diagnóstico tornaram-se referência obrigatória na América Latina e Caribe. Data desse período o desenvolvimento de abordagens bastante distintas das vigentes nos países centrais, a começar pela ênfase na auto-suficiência produtiva nacional em função tanto de características das sociedades latino-americanas, quanto da assimetria do sistema econômico internacional que tornava desiguais as relações de troca entre os países (Schejtman, 1994). O deslocamento da ênfase quase exclusiva na disponibilidade física em direção aos fatores que dificultam o acesso aos alimentos, ocorrido em âmbito global desde fins da década de 1970, fez com que a dimensão da equidade fosse incorporada aos atributos da disponibilidade agregada de alimentos, junto com a suficiência, estabilidade, autonomia e sustentabilidade. O papel da FAO na difusão da ótica da disponibilidade de bens e, posteriormente, dos demais atributos foi particularmente importante.

É também peculiar à apropriação latino-americana da SAN a condição estratégica conferida à agricultura 'camponesa' em proposições de modelos de desenvolvimento classificados como "endógenos". Colocando ênfase no mercado interno sem negar a importância de diversificar as exportações, argumentava-se que a opção por esse tipo de agricultura substituiria os pacotes tecnológicos que levaram à "perda da auto-suficiência e da segurança alimentar". Em lugar desses pacotes, sugeria-se uma vigorosa agroindustrialização e capitalização da agricultura, inclusive recorrendo às biotécnicas para valorizar produtos próprios, mas pouco aproveitados, bem como o apoio à agricultura camponesa com vistas a "eliminar a heterogeneidade estrutural e assegurar um desenvolvimento rural unimodal". Esse enfoque refletia, principalmente, as características sociais do México, da América Central e América Andina, onde é forte a presença de populações indígenas que compõem a principal base social da tradução latino-americana de agricultura camponesa.

Quase todos os países da América Latina foram marcados pelo chamado ajuste estrutural da década de 1980, com liberalização comercial e desregulamentação econômica, mesmo que com variações entre eles. As avaliações dos impactos da crise econômica dos anos 1980 na segurança alimentar desses países trouxeram à tona graves problemas na capacidade de acesso aos alimentos por parcelas da população, mas também chamou a atenção para a precariedade na disponibilidade desses bens. O quadro foi de decréscimo nos níveis de emprego e salário mínimo real, queda ou estagnação dos níveis de suficiência produtiva de alimentos e dificuldades de importação pela situação das contas externas, em alguns casos com conseqüências sobre a dieta alimentar da população (Schejtman, 1994).

Ressurgiram, também, propostas para promover a auto-suficiência alimentar através de produção própria ou do comércio intra-regional. A América Latina tem uma antiga e reiterada intenção de superar, por meio da integração regional, as limitações individuais dos países em termos econômicos e de recursos naturais. O objetivo da segurança alimentar esteve presente em várias iniciativas de âmbito regional e sub-regional nas décadas de 1980 e 1990, ainda que com duas ênfases nem sempre articuladas: uma setorial na agricultura e agroindústria (segurança no abastecimento alimentar), e outra nos indivíduos e famílias (segurança nutricional). A Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA) chegaram a desenvolver projetos de cooperação e assistência voltados para a "segurança alimentar regional"; houve outros exemplos no plano sub-regional (América Central, Caribe e Região Andina). As iniciativas de integração, no entanto, tiveram êxitos escassos, limitadas à promover alguma cooperação, o comércio entre os países envolvidos e a formulação de planos alimentares nacionais.

Especificamente no Cone Sul, a criação do Mercosul adotou perspectiva distinta das anteriores, sem fazer referência explícita à segurança alimentar apesar de o abastecimento do Brasil com trigo argentino ter sido um dos fatores que deram origem ao bloco. Essa perspectiva se deve, em parte, ao fato de esta região concentrar alguns dos principais exportadores de produtos agroalimentares do continente (Brasil, Argentina e Chile), com políticas comerciais orientadas pela visão da liberalização comercial e do acesso aos mercados dos países avançados, avessos

a quaisquer menções à auto-suficiência e proteção de mercado que estariam embutidas na noção de segurança alimentar. A retórica adotada quando da constituição do bloco reunindo Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, era a de que a integração entre esses países e deles com os principais mercados do mundo, deveria se realizar com base nos chamados "mecanismos de mercado" (Delgado *et al.*, 1994). Nenhuma razão, no entanto, justificava um comportamento que parecia desconhecer que parcelas expressivas de suas populações enfrentavam dificuldades de acesso aos alimentos, sobretudo por razões de renda, como no caso do Brasil. Veremos adiante que embora ainda não se possa constatar uma inflexão na orientação maior que presidiu a constituição do Mercosul, estão em marcha iniciativas para introduzir a questão da SAN na agenda do bloco e para além dela, seja por indução de setores dos governos, seja pela articulação entre organizações da sociedade civil dos países membros.

Cabe fazer referência à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), organismo das Nações Unidas com antigo e reconhecido papel na região. Em seus documentos da década de 1990, a CEPAL sugeria reencontrar os caminhos do desenvolvimento com base na transformação das estruturas produtivas dos países, acompanhada de crescente equidade social. Essa importante formulação não reconhecia a existência de uma questão alimentar enquanto tal nos processos de desenvolvimento dos países da região, observação que nos parece necessária já que a questão alimentar não se dilui nos objetivos gerais de equidade social e enfrentamento da pobreza, embora contribua para ambos. A recomendação da CEPAL limitava-se à sugestão de compatibilizar o aumento das exportações com "algum grau" de auto-suficiência alimentar, deixando subentendida a possibilidade de conflitos entre a orientação exportadora e o atendimento das necessidades básicas da população. A disputa por recursos poderia ser reduzida com a redistribuição espacial das atividades agrícolas e a introdução de progresso técnico na produção dos bens para o mercado interno. Sugeria, ainda, o estreitamento dos laços entre indústria e agricultura e o abandono da segmentação das políticas setoriais.

A América Latina e o Caribe têm presenciado, na última década, a retomada ao que parece vigorosa da SAN enquanto enfoque e referência de mobilização social e

políticas públicas na maioria dos países bem como em espaços regionais, contando para tanto com vários estímulos. Entre eles, ressalte-se o papel da FAO que, por intermédio de sua representação regional, passou a induzir a adoção de planos nacionais de segurança alimentar baseados em seu modelo PESA – Programas Especiais de Segurança Alimentar (Anda, 2004). Por se tratar de um estudo sobre a cooperação internacional brasileira, interessa-nos ressaltar a contribuição da recente experiência brasileira como estímulo para essa retomada, notadamente, nos seus componentes relativos à construção de ações e programas intersetoriais, instituição de espaços de participação social e formulação de uma lei orgânica de SAN com a perspectiva de instituir sistemas de SAN.

### *Cooperação internacional e integração regional*

Temos insistido na idéia de que a cooperação brasileira em SAN na América Latina e Caribe se insere em dinâmicas de integração regional que, direta ou indiretamente, incidem na formatação dessa cooperação. Tomem-se dois exemplos contrastantes sobre o papel da perspectiva orientadora da integração na definição de estratégias regionais de SAN, embora em circunstâncias muito distintas. Ao lado do tipo de integração promovida pelo Mercosul hegemônico por dois grandes exportadores de produtos agroalimentares (Argentina e Brasil), tivemos a busca, mesmo que não exitosa, por explorar a complementaridade entre os países integrantes da Comunidade Andina e do Mercado Comum Centro-Americano.

Já não são mais as mesmas referências do passado que orientam a integração regional recente, nem a do período em que se pretendia construir integração entre Estados nacionais fortes e protecionistas, nem a do período do receituário único provido pela hegemonia do neoliberalismo. Não obstante, importa observar, acompanhando DESIDERÁ e TEIXEIRA (2014), que as iniciativas atuais de integração latino-americanas resgatam idéias do “regionalismo desenvolvimentista” promovido pela CEPAL nos anos 1950 e 1960, em oposição a um “regionalismo liberal” que admite o regionalismo apenas como segunda opção em relação a uma abertura econômica multilateral e irrestrita. Confrontando-se ambas as visões, sobressaem as diferenças quanto ao reconhecimento das várias dimensões e riscos envolvidos na relação entre comércio e desenvolvimento, e com respeito à importância do papel

dos Estados nacionais no processo de integração na forma de coordenação das respectivas políticas de desenvolvimento.

DESIDERÁ e TEIXEIRA (Idem) mostram como as tensões entre as concepções de integração estiveram subjacentes a uma história iniciada com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC, 1960)<sup>6</sup>, posteriormente, relançada como Associação Latino-Americana de Integração (ALADI, 1980), ao mesmo tempo em que constituíam-se acordos sub-regionais muitas vezes por discordância com os rumos adotados pelo processo regional – Mercado Comum Centro-Americano (MCCA, 1960), Associação de Livre Comércio do Caribe (Carifta, 1965) e Pacto Andino (1969). Entre os fatores explicativos dos resultados pífios obtidos em quase todos os casos, destacam-se os seguintes: enormes assimetrias entre os países; contexto de forte nacionalismo exacerbado por governos autoritários alinhados com os Estados Unidos em suas doutrinas anticomunistas; crescente influência das burguesias industriais nacionais e Estados autoritários funcionando como balcão de negócios; papel decisivo das multinacionais impondo sua lógica global na localização dos investimentos; forte redução da autonomia dos países latino-americanos para a formulação da política econômica, portanto, para a coordenação macroeconômica.

A própria CEPAL passou a advogar, nos anos 1990, por um “regionalismo aberto” que buscasse conciliar a integração impulsionada por políticas públicas (acordos especiais de caráter preferencial) com a integração “de fato” impulsionada pelos sinais de mercado da liberação comercial em geral (CEPAL, 1994). Pode-se afirmar que o Mercosul caminhou, inicialmente, nessa direção<sup>7</sup>. No entanto, se a inflexão na concepção de regionalismo da Cepal colocou-a mais perto do regionalismo liberal, os anos 2000 assistiram ao relativo abandono deste último e à recuperação do regionalismo desenvolvimentista (Desiderá e Teixeira, 2014). A ascensão de governos mais à esquerda e com orientações “neodesenvolvimentistas” levou ao relançamento do Mercosul em 2003 pelos então Presidentes Lula e

---

<sup>6</sup> A ALALC foi criada, inicialmente, por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. A eles se juntaram, em 1970, Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela após o estabelecimento do Pacto Andino.

<sup>7</sup> De fato, a chamada de atenção de DESIDERÁ e TEIXEIRA (2014) para a inflexão cepalina devida à tensão entre integração impulsionada por políticas e a integração “de fato”, aproxima-se da interpretação de DELGADO *et al.* (1994) da integração por mecanismos de mercado no início do Mercosul, mencionada anteriormente.

Kirschner (Argentina), a revisões no MCCA e Caricom e às criações da ALBA (2004), da UNASUL e, finalmente, da CELAC (2010), as duas últimas com uma agenda não apenas econômica e comercial, mas também com preocupações de ordem política e social (Idem).

As idas e vindas da integração regional não se explicam, portanto, apenas pelas concepções acerca da natureza da integração em si mesma, senão que elas refletem, também e principalmente, processos impulsionados pelos governos e suas opções de políticas públicas, dinâmicas privadas de âmbito regional e iniciativas da parte das organizações da sociedade civil. Não foi possível efetuar, nesta etapa do projeto, um mapeamento das dinâmicas privadas regionais mais relevantes, em especial aquelas consideradas de grande impacto para a SAN. É conhecida e objeto de crescente número de estudos a expansão do agronegócio na região com importante participação da iniciativa privada brasileira, tanto de cadeias agroalimentares capitaneadas por grandes corporações sediadas no país, quanto da monocultura praticada por grandes produtores rurais que ultrapassam as fronteiras com países vizinhos. Destaque especial deve ser dado à forte atuação no mercado regional da soja, desde a década de 1990, das maiores multinacionais do ramo – ADM, Bunge, Cargill e Dreyfus – em ações conjuntas com empresas dos respectivos países em que atuam no Cone Sul, aí incluído o impacto de suas obras de infra-estrutura. Lembre-se que a soja constitui, hoje, a principal atividade agrícola em termos econômicos (valor das exportações) e territoriais (superfície plantada) no Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.

Três outros setores econômicos devem ser mencionados, o primeiro deles sendo o sucroalcooleiro em razão da prioridade conferida pelo Governo Brasileiro ao etanol acompanhada da decisão de impulsioná-lo em âmbito internacional, na América Latina e em África, com suporte financeiro do BNDES. Os setores da mineração e de infra-estrutura e cadeia logística geram também impactos significativos nos territórios com repercussões sobre as perspectivas da agricultura familiar. Nunca é demais ressaltar o fato de que são dinâmicas privadas, porém, com apoio governamental, que se reproduzem com ajustes aos vários envolvimento do país com cooperação internacional em ambos os continentes. As relações entre política externa, cooperação internacional e promoção de interesses econômicos

requerem permanente tensionamento em abordagens como a que temos desenvolvido nesse projeto.

No tocante, mais propriamente, às dinâmicas governamentais, a cooperação Sul-Sul é a que mais expressa movimentos de convergência ou dissensão entre as opções de políticas públicas adotadas pelos países envolvidos, por sua vez, influenciados por processos de disseminação internacional de políticas públicas. A cooperação internacional para o desenvolvimento, em particular a que se faz sob a denominação de cooperação técnica, é um instrumento, muitas vezes poderoso, de disseminação de políticas públicas. Assim, a natureza e o grau da integração regional, as possibilidades de convergência das políticas públicas e a instrumentalização da cooperação internacional compõem um mesmo e único quadro com complexas interações entre seus elementos.

Para o que nos interessa mais de perto, é bastante útil o recurso ao conceito de transferência de política (*policy transfer*)<sup>8</sup> com vistas a analisar os desafios nada óbvios da cooperação internacional em SAN e da cooperação internacional para o desenvolvimento em geral, enquanto instrumentos de disseminação de políticas conforme argumentamos em texto anterior deste projeto (Maluf *et al.*, 2014b). Para ilustrar essa afirmação, basta pensar na questão da aplicabilidade, em distintos contextos sócio-institucionais, das duas características mais valorizadas de uma política de SAN conforme entendimento prevalecente entre as organizações da sociedade civil brasileira, a saber, a intersetorialidade das políticas e ações públicas e a participação social.

MARIN (2011) ressalta o importante aspecto das estruturas de governança ao analisar o processo de transferência de políticas no interior do Mercosul. O autor apresenta os sistemas de governança que seriam adequados a tal transferência em contraposição ao desenvolvimento institucional de um bloco que, como vimos, não foi na direção de conferir importância aos espaços supra-nacionais. Igualmente importante, o autor cita, justamente, a REAF/Mercosul como exemplo de uma

---

<sup>8</sup> Segundo DOLOWITZ & MARSH (2000), o conceito de transferência de política faz referência ao processo no qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e idéias em um cenário político é usado no desenvolvimento desses elementos em outro cenário político. Consideram similares as abordagens sobre extração de lições (*lesson-drawing*), convergência de políticas e difusão de políticas.

“governança por facilitação”, forma que considera mais favorável à transferência de políticas.

Não restam dúvidas de que a redemocratização ocorrida em quase todos os países da região foi fator decisivo na composição desse quadro, pois seria inimaginável um cenário como o atual sob regimes militares, assim como a caminhada da maioria dos governos numa direção de centro-esquerda favoreceu a emergência dos temas da SAN e do DHA. Claro que são ainda bastante significativos os projetos oriundos da chamada cooperação por demanda em que países que enfrentam maiores dificuldades no campo alimentar e nutricional e contam com limitados recursos técnicos e financeiros apresentam demandas aos países melhor posicionados. Há demandas por cooperação técnica brasileira no âmbito da REAF que podem ser assim caracterizadas. Contudo, ainda que permeado por demandas em alguns casos análogas às apresentadas por países africanos, insistimos tratar-se de um contexto distinto pelo fato de a cooperação se dar entre países em condições semelhantes e próximos entre si em vários sentidos.

#### *Cooperação brasileira na América Latina e Caribe*

Vimos até aqui que a cooperação brasileira no continente latino-americano se faz com países que, como o próprio Brasil, carregam as marcas da profunda desigualdade social que os caracterizam, porém, têm um significativo histórico de políticas públicas voltadas para a SAN, ensejando um contraste com os países africanos onde o Brasil também tem atuação nesse campo. Vale dizer, o tema da SAN tem estado nas agendas nacionais e de vários espaços regionais e sub-regionais há bastante tempo, embora com concepções diferenciadas entre si que, ademais, modificaram-se ao longo dos anos, e resultados limitados em vista da persistência de indicadores negativos até os anos recentes. Seja como for, a cooperação brasileira em SAN interage com o contexto geral latino-americano e também com fatores específicos da trajetória de cada país afetando o desenho e a implementação das iniciativas de cooperação. Isto obriga a que se tenha em conta as dinâmicas internas dos países com os quais o Brasil coopera, perspectiva verdadeira para qualquer caso e ainda mais necessária em se tratando da América Latina e do Caribe.

Além disso, trata-se de uma cooperação que interage com dinâmicas socioeconômicas e políticas de integração regional que, igualmente, vêm se modificando em seu caráter e se intensificando com iniciativas supranacionais de governos e empresas privadas de grande impacto. É parte desse ambiente o “caldo de cultura” político mais geral com o qual dialoga a cooperação brasileira contemporânea na região, onde se encontram a tendência dos governos na direção da centro-esquerda, a derrota da ALCA, a entrada em cena da UNASUL e da CELAC, movimentos de resistência a tratados de livre comércio (por exemplo, entre a União Européia e o Mercosul) ou a acordos internacionais (clima), entre outros componentes. Aqui se nota o crescente papel desempenhado por organizações da sociedade civil articuladas em redes.

Um breve parêntese para apresentar algumas características dos países integrantes da UNASUL, já que a CELAC é objeto de seção específica adiante. Informações colhidas em CEPAL/UNASUR (2014) mostram que a UNASUL congrega um grupo de 12 países com população total de cerca de 412 milhões de habitantes (65% da população da América Latina), entre os quais 21 milhões de indígenas (5,3% do total, bastante concentrados na Bolívia seguida do Peru). Como o conjunto da América Latina, a América do Sul é um continente mestiço de renda média que, como já dito, apresenta um percentual de pessoas pobres superior ao que corresponderia ao seu nível de renda, apesar da redução havida no período recente tanto da pobreza (21,7% ou 85 milhões de pessoas em 2012) quanto da indigência (7,1% em 2012). Isto demonstra o elevado nível de desigualdade da região mais desigual do mundo, ainda que haja muita diferença entre os países cujos indicadores de pobreza variam entre 7% e mais de 40% da população. A região apresenta gastos sociais crescentes e bastante concentrados em seguridade e assistência social, seguidas da educação, porém, o montante de recursos destinado às políticas sociais tem alta sensibilidade aos ciclos econômicos, característica especialmente preocupante dado ser esta uma região em que as economias têm elevada especialização produtiva na produção e exportação de produtos básicos<sup>9</sup>. Apesar de

---

<sup>9</sup> O comércio com os países do próprio bloco representa cerca de 20% das exportações totais dos países membros da UNASUL, principalmente, no âmbito do Mercosul e da Comunidade Andina, sendo a região um espaço muito relevante para alguns dos países que a integram. Os demais destinos importantes das exportações são, pela ordem, EUA, China e Europa (CEPAL/UNASUR, 2014).

contar, no conjunto de países, com uma disponibilidade alimentar 50% superior aos requisitos nutricionais mínimos, em 2013, 28,6 milhões não acessavam o requerimento calórico mínimo, enquanto que o sobrepeso e a obesidade crescem podendo chegar, em alguns países, a 48% das mulheres em idade fértil ou 57% da população acima de 18 anos. Por fim, a região enfrenta importantes problemas ambientais relacionados com desmatamento, demanda de energia e poluição do ar nas metrópoles.

A política externa brasileira e a cooperação realizada com os países da América Latina e Caribe andam juntas e em rota ascendente há bastante tempo, sendo este um dos principais exemplos da articulação existente entre cooperação internacional e política externa discutida em documento anterior (Maluf *et. al.*, 2014a) e ressaltada por gestores públicos<sup>10</sup> e estudiosos do tema. Algumas características gerais da cooperação brasileira na América Latina e Caribe encontram-se na análise feita por Lima *et al.* (2014) com base nos dados oficiais da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (COBRADI) publicados pelo IPEA em 2010<sup>11</sup>. Sendo prioridade constitucional, a América Latina e o Caribe concentraram, naquele ano, 60% (R\$ 957 milhões) do total de R\$ 1,6 bilhão gastos pelo país em cooperação internacional no mundo, volume em franco crescimento desde 2005. Os dez primeiros países que mais receberam recursos representaram 93% do total aplicado em 2010, revelando a prioridade conferida aos países da América do Sul mais Haiti, Cuba e Jamaica. Os percentuais foram: Haiti (47,4%); Chile (16,3%); Argentina (8,6%); Peru (4,5%); Paraguai (3,6%); Colômbia (3,4%); Uruguai (2,6%); Cuba (2,4%); Bolívia (2,3%) e Jamaica (1,8%).

Por ordem de importância, as categorias de gastos identificadas pelos autores do estudo foram: i) preparação e mobilização de tropas militares para o Haiti (54,9%); ii) contribuições para organismos regionais (21,6%); iii) transporte e logística (13%); iv) outras despesas orçamentárias correntes (9,1%); v) doações (0,8%); e vi) apoio e proteção aos refugiados (0,5%). O envolvimento com a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, na sigla em francês), o

---

<sup>10</sup> Publicação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), de Junho de 2006, destaca o volume crescente da cooperação técnica bilateral com a América Latina e Caribe – que naquele ano já agrupava significativo número de projetos em 26 países – e traz pronunciamento do então Chanceler sobre o lugar da cooperação na política externa brasileira.

<sup>11</sup> Uma análise mais geral dos dados da COBRADI desde a ótica da SAN encontra-se em BEGHIN (2014).

Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul e as ações pós-terremoto no mesmo Haiti respondem por boa parte dos gastos nas três primeiras categorias que são, por sua vez, as mais importantes em termos de montante. Educação, Saúde, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Meio Ambiente, Proteção e Inclusão Social, entre outras, integram a categoria outras despesas correntes.

Enquanto as ações na América do Sul foram maiores em educação (38%), tecnologia (24%), saúde (12%), segurança e defesa (8%), meio ambiente (5%), proteção e inclusão social (3%) e agricultura, pecuária e abastecimento (2%), na América Central e Caribe ela se distribuiu em educação (25%); tecnologia (18%); agricultura, pecuária e abastecimento (13%); energia (12%); saúde (7%); segurança e defesa (5%); e proteção e inclusão social (2%). No México, houve maior concentração em educação (61%), seguida de tecnologia (14%), agricultura, pecuária e abastecimento (11%), além de saúde (4%), cultura (3%) e finanças (2%).

Vale determo-nos um pouco mais na presença brasileira no Haiti em razão da sua importância na cooperação internacional realizada pelo Brasil no continente. Já se fez menção ao envolvimento com a MINUSTAH, objeto de alguma controvérsia suscitada por organizações sociais brasileiras e haitianas quanto ao seu caráter e implicações para as demais ações de cooperação naquele país. HIRST (2012) chama a atenção para o fato de a presença brasileira em solo haitiano ter obrigado o país a rever postulados de sua política externa, de um posicionamento anti-intervencionista contrário a intervenções militares por razões de governabilidade para o princípio da “não indiferença”<sup>12</sup>. Após o terremoto em 2010, ampliaram-se as responsabilidades brasileiras em múltiplas tarefas de reconstrução do Haiti, sendo digna de registro a preocupação de estreitar laços com as organizações civis haitianas crescentemente envolvidas na reconstrução daquele país.

Um projeto particularmente relevante em nosso tema é o que se intitula *LètAgogo – “Appui à la Filière Lait et Amélioration de la Sécurité Alimentaire des Ménages”*. Sob responsabilidade da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de

---

<sup>12</sup> HIRST (2012) identifica mudança de atitude também na aproximação brasileira com a Bolívia com o abandono de um padrão de relacionamento marcado pela distância política, o desinteresse econômico e o princípio de não intervenção, em favor de uma perspectiva que buscou contribuir para aperfeiçoar as condições de governança democrática e interromper a tendência a crises institucionais, ao lado da dimensão econômica dessa aproximação.

Combate à Fome do Ministério de Relações Exteriores (CGFome), o projeto está voltado para a segurança alimentar e provimento de serviços de saúde para crianças, jovens e mulheres em situação de vulnerabilidade. Este é o principal exemplo de projeto de cooperação humanitária do país que, ademais, colocou-se a perspectiva de reunir cooperação humanitária com cooperação técnica. A propósito da natureza da cooperação, o caso haitiano envolve desafios da realização de cooperação em situação de crise prolongada, uma temática mais geral tratada pelo Comitê das Nações Unidas para a Segurança Alimentar Mundial (CSA) que é objeto de um estudo de caso desenvolvido com apoio da Oxfam. Organizações da sociedade civil brasileira, individualmente ou junto com OSC's de outros países e redes internacionais, têm atuado no Haiti de diferentes maneiras (adiante).

### *Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul*

Vejamos algumas questões derivadas das repercussões do contexto atual nos rumos futuros da cooperação em SAN, de fato, da cooperação Sul-Sul de maneira geral implementada pelo Brasil. Estudo da CEPAL (CEPAL/UNASUR, 2014) antes referido mostrou como a cooperação na América Latina é sensível aos ciclos econômicos, assim como deve ocorrer em outras regiões com características análogas. No que toca ao Brasil, além da redução que já vem ocorrendo no montante de recursos destinados à cooperação internacional e que deverá se acentuar face ao agravamento da situação econômica do país, há que considerar a possibilidade de inflexões na própria orientação do Governo Dilma. No campo da política econômica, os primeiros indícios são de escolhas ortodoxas em lugar de políticas anti-cíclicas como as adotadas pelo Governo Lula no auge da crise recente (2008-2009). No que se refere ao nosso tema, a Presidenta Dilma, desde seu primeiro mandato, tem sido vista como dando pequeno relevo à política externa na agenda presidencial e tendo limitada atuação internacional relacionada com pobreza, fome e SAN. Não raro associada à SAN no discurso oficial, a permanente valorização da capacidade produtiva e potencial exportador do agronegócio brasileiro, numa conjuntura desfavorável do mercado internacional de *commodities*, talvez acarrete a ampliação do viés comercial da política externa brasileira.

Para além dos fatores domésticos, há que considerar o debate mais geral sobre as perspectivas da cooperação no atual contexto global já em curso que, por sua vez, incidem na trajetória futura da cooperação brasileira. EMMERIJ (2014), ao resenhar uma publicação recente sobre o futuro da “cooperação para o desenvolvimento em tempos de crise”, faz uma retrospectiva que mostra uma cooperação com permanente multiplicação de objetivos, mecanismos e agências, resultados no geral pífios e equívocos de avaliação. A própria expectativa da cooperação promover crescimento econômico ignora o que chama de “paradoxo micro-macro” segundo o qual projetos de ajuda ao desenvolvimento podem gerar retornos positivos no plano micro sem que consigam afetar os resultados macro (crescimento do produto)<sup>13</sup>, isto quando não se anulam entre si.

O dado novo que alterou substantivamente o quadro da cooperação foi o ingresso da China pelo volume e padrão diferenciado de ajuda (construção de parcerias de longo prazo visando acesso a recursos que não dispõe). Contudo, os fatores que promoveram a performance excepcional de “gigantes emergentes” (Brasil incluído), a saber, melhoria dos termos de troca, entrada de capitais e apreciação cambial, mudaram desde 2011, sendo evidentes os sinais de fadiga da cooperação para o desenvolvimento convencional. Para EMMERIJ (Idem), está em curso um redirecionamento da assistência internacional para campos como resolução de conflitos, reforma institucional, desastres e problemas humanitários em geral<sup>14</sup>. Os países em desenvolvimento, por seu lado, estão crescentemente interessados em investimento, comércio e tecnologia, mais do que em subvenções (*grants*). Conclui ter se encerrado o tempo da assistência e da ajuda cujo lugar está sendo tomado pelo comércio internacional e investimentos, ao lado do retorno da idéia original de desenvolvimento econômico própria da década de 1950. Essa conclusão alinha-se com o que se disse antes sobre a perspectiva que tem presidido as iniciativas de integração na América Latina nos anos 2000.

---

<sup>13</sup> Exercícios econométricos, no geral “inconclusivos”, identificaram uma correlação entre impactos negativos da cooperação para o desenvolvimento sobre o crescimento econômico e valores da cooperação superiores a 4% do PIB do país que a recebe, ao que Emmerij (2014) contrapõe o grande número de países nos quais o valor da cooperação recebida excede em muito a 10% do PIB do país.

<sup>14</sup> Como nos tempos do Plano Marshall, a ajuda ao desenvolvimento voltou a se orientar pelo “destruir primeiro e construir depois” (Emmerij, 2014).

Há, portanto, um contexto de incerteza num quadro de intenso debate sobre a conceituação e as normas que devem reger a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) e a condição diferenciada, quase contraposta, da Cooperação Sul-Sul (CSS). Resta por explorar suas implicações nos rumos da cooperação brasileira em SAN na América Latina e Caribe e demais regiões do mundo onde ela está presente (Maluf *et al.*, 2014b). Trata-se de relação de mão dupla já que é crescente o envolvimento do Brasil na forma de proposições apresentadas nos fóruns internacionais correspondentes – tem havido um grande número de encontros desta natureza, com maior frequência desde o início dos anos 2000 (Souza, 2014). De fato, mais do que a cooperação, a própria concepção de desenvolvimento também está em questão nesse debate, ao lado da dimensão da rendição de contas (*accountability*). Chama a atenção o reduzido ou quase nenhum acompanhamento dessa atuação do país por parte das organizações da sociedade civil brasileira que atuam no campo da cooperação internacional.

Os países considerados doadores tradicionais organizam-se no Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD), da OCDE, cuja origem está na CID do Plano Marshall de reconstrução europeia pós II Guerra Mundial. Como mostra Souza (2014), o CAD adota uma definição de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) restrita a empréstimos concessionais e crédito, modelo não praticado pelos países em desenvolvimento que resistem à integrar o CAD, posição seguida pelo Brasil. Embora a evolução da Cooperação Norte-Sul tenha implicações na arquitetura da CID, Milani (2014) aponta para uma mudança no quadro com a multiplicidade de atores (doadores tradicionais e emergentes) e, alerta muito importante, interesses igualmente complexos e conflitantes nos países receptores da cooperação. Acrescenta ainda os atores mediadores com importante papel na definição de agendas (organismos ligados a ONU, ONG's internacionais, agências de cooperação).

Assim, o caráter bastante diferenciado e mais amplo da CSS abrigada na ONU (ECOSOC e PNUD) inclui genuína transferência de recursos do país oferecendo cooperação para a economia de países terceiros. Segundo SOUZA (2014), a ONU chega a rivalizar nesse campo com a OCDE, havendo uma tensão quanto à intenção de que países que praticam CSS adotem as normas e padrões de efetividade do

CAD/OCDE rejeitada pelos países em desenvolvimento<sup>15</sup>. A retrospectiva feita por PINO (2014) da Cooperação Sul-Sul – entre os integrantes do “Sul global” que inclui países do Hemisfério Norte com baixos indicadores de desenvolvimento – deixa evidente as questões de geopolítica que estiveram na sua origem (como foi o caso do Movimento dos Países Não-Alinhados), o processo de descolonização e o papel dos organismos das Nações Unidas (como UNCTAD e PNUD). Os países em desenvolvimento estavam em busca de modelos alternativos e autônomos que fortalecessem suas capacidades nacionais e lhes brindassem condições de auto-suficiência. A Conferência da ONU sobre Cooperação Técnica (Buenos Aires, 1978) reuniu países em desenvolvimento e aprovou um plano de ação considerado um marco na trajetória da cooperação técnica entre países em desenvolvimento. Instituiu-se o Comitê de Alto Nível para a CSS, órgão assessor da Assembleia Geral da ONU e principal instância normativa que mantém reuniões bianuais desde 1980.

Houve, entretanto, desarticulação do Sul global e perda de ímpeto da CSS na década de 1980, com organismos latino-americanos se destacando no esforço para dinamizar o plano de ação de Buenos Aires (CEPAL, Unidade Regional da Unesco e o Sistema Econômico Latino-Americano). Na retomada da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, a partir da segunda metade da década de 1990, o caráter inicial mais político (denúncia e transformação) foi dando lugar a componentes mais econômicos e técnicos (*performance*). Mais uma vez a ONU teve papel decisivo, incluindo a crescente incorporação da CSS em seus vários programas e a realização da Cúpula de Nairobi (2009). PINO (2014) conclui que são quatro os fatores determinantes da CSS: crescimento econômico, aplicação de políticas exitosas, políticas externas mais afirmativas e fortes lideranças com vontade política de estreitar laços.

China, Indonésia, África do Sul, Brasil e Índia são chave nesse debate. A disposição para discutir normas e padrões universais da CID por parte dos países emergentes – especialmente o Brasil e a Índia – vem junto com a colocação da ONU, em particular o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento, como instância mais

---

<sup>15</sup> Algumas iniciativas (grupos de trabalho, forças tarefa) foram tomadas buscando identificar sinergias entre CSS e AOD/CAD. Recente tentativa se deu no Primeiro Encontro da Parceria Global para a Eficaz Cooperação para o Desenvolvimento (em inglês, GPEDC), realizado na Cidade do México, em abril de 2014, com o objetivo não alcançado de iniciar uma nova era de igualdade entre os doadores tradicionais e os novos países parceiros quanto à cooperação internacional para o desenvolvimento (Souza, 2014).

adequada e inclusive, e não a OCDE. Souza (Idem) antevê repercussões desse debate na chamada Agenda pós-2015 em substituição aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, pois a elaboração do arcabouço institucional e normativo deverá unificar, harmonizar e dar coerência às visões dos países emergentes e as da OCDE.

Tratando mais especificamente da CSS brasileira, HIRST (2012) enxerga nela o empenho de vincular suas ações à importância do Estado e da promoção de bens públicos, presente nos programas de capacitação e de assistência técnica, com uma mensagem política crítica à cooperação internacional como instrumento de poder. Toma por base três casos distintos, cada um exemplar a seu modo, para mostrar o Brasil como representante de um “novo tempo” da cooperação internacional comprometido com uma missão de transformação sustentável. No Haiti, a parceria brasileira é construída num contexto de intervenção multilateral que pretende substituir intromissões externas indesejáveis (especialmente a dos Estados Unidos); na Bolívia, a presença do Brasil está associada a uma visão compartilhada de crítica ao neoliberalismo e aos danos que este causou às condições econômicas e sociais do país; em Guiné Bissau, a atuação está vinculada a um projeto de construção nacional de corte pós-colonial. Uma diferenciação crucial na CSS do Brasil se dá, porém, entre as parcerias em que prevalece uma dinâmica simétrica de troca (transferência tecnológica e intercâmbio científico com Argentina, a Índia e a China), e o grande número de parceiros em que o sentido de horizontalidade deve conviver com notáveis assimetrias quanto às competências de cada lado.

#### *Iniciativas das OSC e antecedentes de participação social*

Não nos foi possível, nesta etapa, realizar o mapeamento das iniciativas de cooperação internacional em SSAN e DHA impulsionadas por organizações da sociedade civil sediadas no Brasil, bem como sobre a participação das organizações e movimentos sociais em iniciativas oficiais de governo ou dos organismos internacionais. As iniciativas de cooperação internacional das OSC podem, em princípio, serem de três tipos: a) cooperação técnica em formas alternativas à convencional; b) realização de campanhas; c) incidência em processos ou resistência frente a dinâmicas que constituem ameaças. Embora nosso foco sejam as ações relacionadas com a SSAN e o DHA, os dois últimos tipos remetem a articulações em

rede entre organizações da sociedade civil, principalmente no Cone Sul, dedicadas a temas mais amplos como, por exemplo, convenções internacionais (comércio, clima, biodiversidade, etc.), além da importante coordenação dedicada à agricultura familiar, camponesa e indígena. Mesmo as mobilizações sobre questões mais abrangentes aportam o elemento de monitoramento e controle social e ajudam a valorizar a participação social nas políticas públicas, componente indissociável da experiência brasileira em SSAN.

Ao longo do texto se encontram referências a várias iniciativas que se enquadram na condição de serem impulsionadas por OSC, tais como:

- ✓ Aliança pela Soberania Alimentar dos Povos da América Latina e Caribe, onde se destacam as organizações vinculadas à Via Campesina envolvidas em projetos e outras iniciativas (projeto relacionado com sementes, missões de solidariedade ao Haiti)
- ✓ COPROFAM e redes análogas englobando organizações de agricultores familiares na esfera do Mercosul (REAF) em processo de ampliação para o âmbito da CELAC
- ✓ Demandas e agenda conjunta de ações aprovadas por organizações e movimentos participantes das consultas prévias aos Encontros Regionais da FAO para a América Latina e o Caribe
- ✓ Articulações entre organizações sociais nos âmbitos da agroecologia e do movimento de mulheres rurais
- ✓ Intentos de integração envolvendo povos e comunidades indígenas, tais como o Conselho Continental da Nação Guarani, apoiado no Brasil pelo CIMI, e a Coordenação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (COICA) integrada pela Coordenação das Nações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB)
- ✓ Frente Parlamentar Latino-Americana contra a Fome e suas análogas nos parlamentos nacionais
- ✓ Atuação em vários temas correlacionados com a SSAN e o DHA da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP)
- ✓ Internacionalização de organizações brasileiras como a instalação do Viva Rio no Haiti

O Haiti constitui situação emblemática repleta de ensinamentos. Mesmo sem dispor do mapeamento das entidades que lá atuam, há indicações sobre o novo impulso dado à presença no Haiti de organizações sociais brasileiras. Alguns exemplos são a ida de militantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

(MST)<sup>16</sup> para trabalho voluntário no meio rural, e a participação de representantes da sociedade civil no CONSEA em missões técnicas oficiais naquele país. De outra ordem é o abrangente programa de atividades desenvolvidas no Haiti pela organização Viva Rio que envolveu a internacionalização dessa entidade com a abertura de filial naquele país. Segundo Schmitz (2014), a filial haitiana do Viva Rio conta com 5 unidades e 250 funcionários (chegou a empregar 1.450 pessoas em momento de pico pós-terremoto de 2010), com atuação concentrada em questões de segurança e na reconstrução e desenvolvimento de bairros da capital Porto Príncipe. Vale-se, para tanto, das afinidades culturais com as comunidades de baixa-renda do Rio de Janeiro onde o Viva Rio adquiriu experiência e notoriedade internacional. A atuação da entidade acabou avançando para a mediação de conflitos e terminou por se converter em parceira das Nações Unidas na reconstrução do Estado haitiano. Ressalta o autor (Idem) que, apesar do ressurgimento da Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento como pauta da política externa brasileira, e do ambiente favorável a um maior protagonismo internacional do Brasil, persistem obstáculos a este tipo de atuação na legislação nacional que dificulta o uso de recursos em outro país ou mesmo exige o gasto integral no Brasil dos que recebem isenção fiscal<sup>17</sup>.

Passando à questão dos espaços institucionais, desde a perspectiva das organizações da sociedade civil sediadas no Brasil que atuam no campo da SSAN e do DHA importa recuperar os antecedentes e as perspectivas em termos de participação e controle social nos espaços de integração e iniciativas de cooperação na América Latina e Caribe. Podem-se identificar três frentes possíveis de atuação institucionalizada, porém, bastante distintas entre si que são o Mercosul, Unasul e CELAC. Além delas, há um conjunto de iniciativas autônomas da sociedade civil na forma de campanhas e mobilizações (por exemplo, frente a negociações internacionais ou a dinâmicas privadas) e de cooperação e intercâmbio em alguns segmentos sociais (agricultura familiar, povos indígenas), abordadas em caráter preliminar na última seção do texto.

---

<sup>16</sup> O MST organizou a Brigada Internacionalista da Via Campesina Brasil no Haiti, a Dessalines, presente naquele país desde janeiro de 2009, e assim nomeada em homenagem a Jean-Jacques Dessalines, um dos heróis da revolução que conquistou a independência do país em 1804.

<sup>17</sup> Além deste obstáculo à internacionalização, Schmitz (2014) aponta corretamente dois outros que são a capacidade administrativa das organizações e a qualidade do trabalho que realizam capaz de lhes granjear reconhecimento nacional e, posteriormente, internacional.

Cabe notar que no primeiro documento sobre agenda internacional aprovado pelo CONSEA, em 2008, a “integração regional com foco no Mercosul” figurava como o primeiro dos três eixos de atuação, os outros dois sendo “regimes internacionais” e “cooperação Sul-Sul e atuação junto aos organismos multilaterais”. O documento mencionava, sem especificar, a ampliação das ações visando a recém criada Unasul e chamava a atenção para a reunião de cúpula que daria início à instituição da CELAC (ver adiante). A prioridade conferida ao Mercosul terminou por se revelar pouco profícua, com a notável exceção da REAF, limitada que foi às contribuições visando inserir componentes de SAN nas dinâmicas setoriais nas áreas da Assistência e Desenvolvimento Social e da Saúde, a posicionamentos frente às negociações comerciais conduzidas pelo bloco (com a União Européia) e às participações nas Cúpulas Sociais do Mercosul e em encontros promovidos pelo Programa Mercosul Social e Participativo (Brasil).

As características da constituição e evolução do bloco, algumas já antecipadas, resultaram em constrangimentos à participação e controle social nas instâncias formais. Analisando a emergência da dimensão social do Mercosul, Martins (2014) chama a atenção para o descompasso entre os avanços verificados no âmbito dos países e a invariância do formato institucional intergovernamental adotado pelo bloco capitaneado pelos ministérios das relações exteriores, da economia e comércio. Resulta daí o que avalia como *déficit* de participação social num bloco com restrições à instituição de estruturas supranacionais. Os esforços para revisar o viés comercial e aproximar o bloco dos cidadãos dos países membros (encontros de cúpula com aprovação de planos na área social, aprovação de um Estatuto da Cidadania, entre outros). O principal instrumento de representação regional dos segmentos sociais é o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), com função consultiva que, até o momento, colecionou algumas conquistas por parte das centrais sindicais. Na esfera nacional, mencionam-se o Conselho Consultivo da Sociedade Civil (Ministério das Relações Exteriores da Argentina) e o Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo (MRE e Secretaria-Geral da Presidência).

Estabelecer um paralelo com a UNASUL e a CELAC é inevitável, inclusive com vistas à definição de uma agenda de ação internacional pela sociedade civil brasileira, mesmo reconhecendo que ambos constituam blocos muito distintos do Mercosul no

tocante ao grau de integração econômica e ao sentido político dos intentos de reunir os países da América do Sul e de toda a América Latina e Caribe. Veremos adiante que as agendas da UNASUL e, principalmente, da CELAC expressam o fato de agruparem um conjunto amplo de países que, apesar de diversos, têm demandas importantes relacionadas com a SSAN e o DHA, seja em conexão com o objetivo de enfrentar a pobreza e a desigualdade, seja em razão da importância atribuída à agricultura familiar e camponesa. Não é menor o fato de ambos os blocos sentirem menos o peso dos complexos agroexportadores argentino e brasileiro cujas pautas tendem a hegemonizar o Mercosul. Ademais, pode-se supor que as iniciativas recentes refletem, mais diretamente, o novo contexto da integração regional agora mais próximo do ideário desenvolvimentista, como já mencionado.

Tendo como pano de fundo os antecedentes e o contexto atual apresentados neste tópico, iremos daqui por diante abordar com mais detalhes as iniciativas e programas de cooperação relacionados com a SSAN implementados pelo Brasil na América Latina e Caribe escolhidos como sendo os de maior relevância para os fins pretendidos neste projeto. São eles: Programa de Cooperação Brasil/FAO na América Latina e Caribe; Reunião Especializada de Agricultura Familiar do Mercosul (REAF); agenda de SSAN na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC); projetos bilaterais de cooperação técnica e humanitária. Embora ainda baseados num mapeamento inicial e, certamente, incompleto, faremos o registro de iniciativas de cooperação no âmbito da sociedade civil relacionadas com a SSAN e o DHA.

## **2. Programa de Cooperação Internacional Brasil/FAO na América Latina e Caribe**

As relações de cooperação entre o Brasil e a FAO remontam ao período do pós-II Guerra Mundial quando a FAO inicia suas atividades no país em 1949, quatro anos após sua criação. Com um escritório regional no Brasil, a partir de então os principais trabalhos e projetos na década de 1950 estavam direcionados para áreas do Norte do país e projetos pontuais nos Estados do Rio de Janeiro e Paraná. Em 1956, o Escritório Regional da FAO para a América Latina muda-se para o Chile, deixando aqui um escritório sub-regional responsável pela sub-região formada pela Argentina, Brasil, Guiana, Paraguai e Uruguai. Este segue em funcionamento até 1971 quando se torna responsável exclusivamente pelo país, sendo realocado para Brasília, a nova capital federal. O foco da atuação vinha sendo realizado então em regiões como o Nordeste, tendo sido marcante a atuação no programa de irrigação do Rio São Francisco. Um conjunto de projetos é a partir de então desenvolvido para o PRONAGER (Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda) nas regiões Norte, Nordeste e na Metropolitana de São Paulo, na década de 1990.

A partir dos anos 2000, as ações em cooperação com a FAO acompanham o movimento iniciado na gestão do Presidente Lula com o Programa Fome Zero. O período também é marcado pela atuação de José Graziano da Silva – ex-Ministro do Governo Lula responsável pelo lançamento do Fome Zero – primeiro como Representante Regional da FAO para a América Latina e o Caribe, a partir de 2006, e posteriormente, como Diretor Geral da organização desde 2011. A atuação de Graziano em âmbito regional e mundial tem dado amparo e relevo à internacionalização do Fome Zero, a começar pela colocação do Escritório Regional da FAO como secretaria executiva da *Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome*, mencionada mais adiante.

Projetos que visavam apoiar a execução do Fome Zero, tanto interna como internacionalmente, passam a ser desenvolvidos com apoio da representação da FAO no Brasil e do escritório regional em Santiago do Chile, ao lado de iniciativas visando o reconhecimento do Direito Humano à Alimentação no país. Registram-se ações envolvendo parcerias com diversos Ministérios relativas à educação alimentar e

nutricional, mercados institucionais vinculados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), cisternas rurais na região do Nordeste e ações de geração de emprego e renda. Embora a maioria das iniciativas estivesse voltada para a realidade brasileira, o período também assistiu ao início de esforços de cooperação Sul-Sul como no caso das ações relacionadas com a SAN integrantes da atuação brasileira no Haiti.

Em 2005, é lançada a *Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome* pelos Presidentes do Brasil e da Guatemala, com apoio do Escritório Regional da FAO para o continente. A Iniciativa estava ancorada em três princípios, quais sejam: i) a fome como um problema político; ii) a fome como violação dos direitos humanos; iii) o combate à fome pode ser realizado ativamente através da cooperação internacional para o desenvolvimento. A Iniciativa será mais tarde referência para a formulação do Objetivo Estratégico 1 do Plano de Médio Prazo 2014-2017 da FAO: “Contribuir para a erradicação da fome, da insegurança alimentar e nutricional”.

Endossada por 29 países da região quando de seu lançamento, a Iniciativa atua de modo preponderante na articulação entre os países, resultando em diversas estratégias nacionais inspiradas no Fome Zero brasileiro, algumas delas apoiadas na cooperação técnica bilateral, como nos casos da Colômbia e Equador, entre vários outros<sup>18</sup>. De fato, o Programa Fome Zero tornou-se experiência referente para ações de cooperação bilateral, trilateral e multilateral na região levando a que ministérios cujas políticas compunham o programa ampliassem seu envolvimento com cooperação Sul-Sul como desdobramento desta articulação (Cunha, 2010).

É importante ressaltar que o primeiro projeto de vulto realizado no âmbito da Iniciativa veio da cooperação espanhola, na forma do projeto “Apoyo a la Iniciativa 2025” que tinha as seguintes linhas de trabalho: mobilização e sensibilização no âmbito de campanhas internacionais e junto a representantes do poder legislativo e

---

<sup>18</sup> O projeto *Apoio Técnico ao Fortalecimento da Política de Segurança Alimentar e Nutricional da Colômbia* tinha o objetivo de fortalecer a capacidade técnica dos recursos humanos da Colômbia na elaboração e implementação de projetos de desenvolvimento institucional, que garantam a organização e participação da comunidade, nos âmbitos locais e regionais, e a criação de condições de confiança para a implementação de projetos de Segurança Alimentar e Nutricional. O projeto *Políticas Públicas de Desenvolvimento Social, Combate à Fome e de Segurança Alimentar e Nutricional no Equador* visava transferir ao Equador conhecimentos, metodológicos e práticas de gestão de programas e ações de desenvolvimento social e combate à fome, para auxiliar os esforços nacionais voltados à proteção e promoção social e à segurança alimentar e nutricional, na perspectiva do desenvolvimento territorial. Ambos os projetos, bilaterais, já estavam finalizados em 2013, quando do levantamento realizado pela CAISAN por demanda do CONSEA.

comunidade acadêmica; cooperação técnica para políticas públicas e institucionalidade; gestão da estratégia geral; condução da Iniciativa, atuando junto ao Comitê de Segurança Alimentar Mundial; capacitação. São temas que irão se refletir também em projetos no âmbito da Cooperação Brasil-FAO, como veremos a seguir.

O Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO foi iniciado em 2008 a partir da assinatura do Acordo Marco para o Estabelecimento de um Programa de Cooperação Internacional entre o Governo Brasileiro e a FAO, envolvendo a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), os Ministérios das Relações Exteriores (MRE), do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Pesca e Aquicultura (MPA) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por sua vez, ligado ao Ministério da Educação (MEC). Esta foi uma iniciativa sem precedentes que se desdobrou numa série de projetos e programas a partir da instauração do Projeto de Cooperação Técnica do Brasil, em 2011. O Projeto está organizado em cinco linhas de ação que guiam projetos e programas ora em curso, a saber: i) fortalecimento dos Programas Nacionais de Alimentação Escolar; ii) Promoção e desenvolvimento de mecanismos de compras institucionais de alimentos da agricultura familiar camponesa; iii) Fortalecimento de capacidades de diálogo e desenho das políticas públicas na sociedade civil; iv) Gestão para o apoio em situações de emergências; v) Apoio ao fortalecimento das políticas públicas implementadas pelas instituições de aquicultura.

O Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO abrange, hoje, seis projetos de grande envergadura: i) "Fortalecimento de espaços de diálogo entre FAO, Governos e Sociedade Civil: novos mecanismos de construção de políticas públicas, apoio à agricultura familiar e à segurança alimentar e nutricional", iniciado em 2008; ii) "Fortalecimento dos programas de alimentação escolar no marco da Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome 2025", iniciado em 2009; iii) "Ativação dos serviços e consolidação da Rede de Aquicultura das Américas – RAA", iniciado em 2011; iv) "Apoio para as estratégias nacionais e sub-regionais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e de superação da pobreza em países da América Latina e Caribe", iniciado em 2012; v) "Fortalecimento das políticas agroambientais em países da América Latina e do Caribe através de diálogo e intercâmbio de

experiências nacionais”, iniciado em 2012; vi) “Fortalecimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul”, iniciado em 2012.

Como se pode ver, os projetos atuam no campo da SAN por meio da cooperação técnica relacionada com a criação de marcos legais, políticas públicas e articulações com a sociedade civil, compras institucionais da agricultura familiar, políticas agroambientais e setores produtivos específicos (algodão e aqüicultura). Vejamos alguns detalhes de cada um deles.

O projeto “Fortalecimento de espaços de diálogo entre FAO, Governos e Sociedade Civil: novos mecanismos de construção de políticas públicas, apoio à agricultura familiar e à segurança alimentar e nutricional” envolve o Ministério de Desenvolvimento Agrário e a FAO, beneficiando os seguintes países: Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile, Bolívia, Peru, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Costa Rica, República Dominicana. Seu objetivo é contribuir com o desenvolvimento rural sustentável da América Latina e Caribe fortalecendo a capacidade dos países e da sociedade civil para desenvolver políticas públicas participativas de apoio à agricultura familiar camponesa. O primeiro eixo principal de ações se refere à preparação de líderes das organizações da sociedade civil rural através de formação e intercâmbio; o segundo se refere à promoção e fortalecimento de espaços de diálogos nacionais e sub-regionais para a construção de políticas públicas para a SAN e para a agricultura familiar, com a participação de governos, FAO, parlamentares e sociedade civil; por fim, o último eixo trata da realização de estudos e publicações para apoiar os processos de formação e diálogos.

Já o Projeto de Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar constitui iniciativa de cooperação multilateral de grande envergadura no marco da Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025, envolvendo o FNDE e a FAO como instituições executoras e com período de realização de 2009 a 2014. O projeto tem recursos provindos do FNDE no valor total de US\$ 5.781.990 e beneficia Bolívia, Colômbia, Nicarágua, Guatemala, El Salvador, Peru, Paraguai e Honduras com o objetivo de alcançar uma nova visão da alimentação escolar, através de atividades que fortaleçam o processo de institucionalização de programas e políticas de segurança alimentar e nutrição escolar através de mecanismos a nível regional e nacional.

O projeto "Ativação dos Serviços e consolidação da Rede de Aquicultura das Américas" tem como receptores os países Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e as organizações regionais signatárias da Rede. O projeto surge a partir dos compromissos assinados pelos países na Carta de Guayaquil, de 2009, e na Carta de Brasília, de 2010. A ativação da Rede a que se este projeto se volta visa o estabelecimento inicial de recursos, por parte do Governo do Brasil, destinados às iniciativas de cooperação no âmbito do desenvolvimento aquícola harmônico para a região. O projeto busca contribuir com o desenvolvimento sustentável e inclusivo na América Latina e no Caribe, da cooperação intergovernamental no assunto e na obtenção de objetivos de segurança alimentar e a luta contra a pobreza nos países da região. Seu objetivo é o fortalecimento da Rede de Aquicultura das Américas através de sua formalização legal, implementação inicial das ações e consolidação da gestão.

O projeto "Apoio para as estratégias nacionais e sub-regionais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e de superação da pobreza em países da América Latina e Caribe", envolve a FAO e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, através da ABC. O projeto tem como produtos: i) promoção de permanentes espaços de diálogo com a sociedade civil e de caráter multissetorial dentro dos governos em matéria de SAN e superação da pobreza; ii) políticas públicas de SAN fortalecidas com o objetivo de aumentar os processos de inclusão produtiva; iii) sistemas de monitoramento, avaliação e informação em SAN, fortalecidos e articulados nos países; iv) gerenciamento, monitoramento, e avaliação do projeto para o intercâmbio de experiências (ou boas práticas); v) gestão do conhecimento.

Sua perspectiva é o fortalecimento da institucionalidade do tema da SAN na Bolívia, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai e Peru através de um processo de articulação entre setores governamentais e sociedade civil em torno da agenda de segurança alimentar e nutricional. Nota-se, aqui, a importância específica desse projeto pelo foco na construção de políticas e de espaços de participação. Suas ações também se dirigem à construção de agendas nacionais nos países participantes, além do apoio regional ao CARICOM, ao Grupo de Trabalho em Segurança Alimentar e Nutricional da UNASUR e ao Plano de Superação

da Fome e da Pobreza da CELAC. O quadro a seguir apresenta os resultados esperados<sup>19</sup>.



Entre os resultados do Projeto ainda em curso, cabe destacar<sup>20</sup> as mudanças institucionais acerca do Direito Humano à Alimentação em 15 países com leis específicas sobre SAN, regulação da publicidade de alimentos, promoção de hábitos saudáveis, impostos sobre produtos processados, leis no Marco Parlatino, declarações oficiais e o plano de ação da CELAC (adiante), a Declaração ALBA-TCP Petrocaribe (Caracas, 2013) e o Plano de Ação para a Erradicação da Pobreza e da Fome. A estes se juntam os sistemas e mecanismos de governança envolvendo movimentos sociais, empresários, intelectuais, parlamentares, gestores públicos, entre outros.

Ressalte-se a importância específica dos avanços logrados no plano legal-institucional com a formulação e aprovação de leis, a instituição de planos e a constituição de conselhos de participação social, em vários casos com a inscrição da soberania alimentar entre as referências legais do país. Carecemos de uma avaliação

<sup>19</sup> Extraído do Resumen Ejecutivo do Projeto Apoyo a las estrategias nacionales e subregionales de seguridad alimentaria y nutricional (SAN), y de superación de la pobreza en países de América Latina y el Caribe.

<sup>20</sup> Resultados extraídos da apresentação “Gobernanza de la SAN y nuevas políticas públicas en América Latina: Una Mirada Panorámica”. Disponível em: <http://www.redesans.com.br/redesans/wp-content/uploads/2014/06/Gobernanza-de-La-SAN-y-nuevas-pol%C3%ADticas-en-Am%C3%A9rica-Latina-Una-mirada-panor%C3%A1mica-Emma-Cademartori-Siliprandi1.pdf>

mais sistemática dessas iniciativas, já que muitas delas são tidas como de eficácia limitada, seguiram trajetórias por vezes tortuosas e refletem a fragilidade da participação social.

Passando ao projeto "Fortalecimento das políticas agroambientais em países da América Latina e do Caribe através de diálogo e intercâmbio de experiências nacionais", com financiamento da FAO e do Ministério do Meio Ambiente, seus objetivos são: a) documentar as experiências de países que já tenham incorporado considerações agroambientais em suas políticas públicas; b) sintetizar as lições aprendidas para serem publicadas em um relatório regional de ampla difusão; c) convocar a um debate público de tomadores de decisão durante o foro da Reunião Rio +20; d) organizar mesas redondas e favorecer o diálogo regional para abordar temas de políticas agroambientais e sobre sistemas produtivos diante da mudança climática, a agricultura familiar, a governança e organização econômica para a produção, as tecnologias de produção alimentar com base ecológica.

O mais recente dos projetos é o de "Fortalecimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul", envolve o Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), a ABC e a FAO. O projeto tem como produtos: i) fortalecimento do setor algodoeiro dos países sócios por meio da identificação, elaboração, e execução de subprojetos e atividades de cooperação técnica Sul-Sul; ii) fortalecimento de capacidades para a cooperação técnica Sul-Sul nos países sócios; iii) geração de boas práticas, experiências e conhecimentos no âmbito da cooperação técnica no setor do algodão por meio de sua sistematização, identificação e difusão; iv) gestão, monitoramento e avaliação do projeto com objetivo de promover o intercâmbio das experiências e do conhecimento gerado.

Por fim, cabe observar que, a partir de certo ponto, projetos multilaterais dessa natureza tendem a assumir, progressivamente, a característica de ser um projeto de um organismo internacional (no caso, a FAO), deixando de refletir, exclusivamente, a agenda dos organismos brasileiros envolvidos na cooperação. Vimos na seção anterior como se coloca a questão dos "atores mediadores" na cooperação internacional multilateral. Levá-los em conta não obscurece o fato de a contribuição brasileira ter sido decisiva para a existência dos referidos projetos, além de refletir

uma característica mais geral de organismos internacionais como a FAO quanto ao peso das orientações indicadas pelos países doadores que as mantêm.

### **3. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF-Mercosul)**

Criada em 2004, a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF-MERCOSUL) constitui-se em um fórum formado por representantes dos governos e da sociedade civil dos países do Mercosul Ampliado (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela). Em seus dez anos de existência, a REAF tem se consolidado como um espaço de convergências e construção de pontos comuns de agenda no tema da agricultura familiar.

Os objetivos da REAF, conforme a resolução nº 11/04 referente à sua criação pelo Grupo Mercado Comum, dizem respeito ao fortalecimento das políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar e a promoção e facilitação da comercialização de sua produção. As atividades da REAF consistem em reuniões semestrais das delegações dos países integrantes para análise e debate dos temas prioritários relacionados ao objetivo da instituição gerando recomendações aos governos dos países membros. Não cabe aqui uma descrição mais aprofundada dos mecanismos de gestão da REAF e dos participantes em cada uma de suas instâncias de funcionamento como as sessões plenárias, sessões nacionais, grupos temáticos e a Secretaria Técnica, mas ressalte-se que estes têm atuado sistematicamente enquanto fóruns onde, em articulação com seus objetivos principais, são formadas as demandas de cooperação.

A evolução da institucionalidade da REAF ao longo de seus 10 anos teve um momento significativo com a criação, em 2008, do Fundo da Agricultura Familiar com o objetivo de garantir a sustentabilidade da REAF e o financiamento de projetos e programas de sua agenda. Financiada a partir de então pelos próprios governos nacionais (e não mais por organizações internacionais), a REAF teve orçamento previsto para o ano de 2014 na ordem de 700 mil dólares. Ela segue sendo reconhecida oficialmente por parte do Mercosul como interlocutora nos acordos comerciais no âmbito do Grupo do Mercado Comum.

É importante a constatação de que o tema da agricultura familiar se reflete de modo consolidado na região quando sob o prisma do desenvolvimento de políticas

públicas diferenciadas para o setor. Como resultado do Diálogo Regional de Planejamento e Mobilização pelo Ano Internacional da Agricultura Familiar, Camponesa e Indígena realizado em Montevideu (Uruguai), em março de 2014, foi reafirmado o papel da REAF no processo de consolidação da categoria agricultura familiar como requerente de políticas diferenciadas, modificando, dessa forma, o marco geral das políticas setoriais convencionais. Isso tem sido marcado, de um modo geral entre as organizações da sociedade civil, como uma batalha cultural que envolve uma mudança ideológica, onde a agricultura familiar ganha visibilidade como parte de soluções e não como foco de políticas assistenciais.

A ausência de informações estatísticas acerca do setor é importante fator limitante, fazendo com que seu enfrentamento se torne um dos principais marcos das ações no âmbito da REAF, por meio dos Registros Nacionais da Agricultura Familiar. A Resolução GMC Nº 25/07 transformou o Mercosul no único bloco regional do mundo a compartilhar critérios comuns para a identificação da agricultura familiar, servindo como base para a elaboração de políticas diferenciadas para o setor. A REAF tem recebido constantes demandas por cooperação para a estruturação de registros nacionais da agricultura familiar, tanto em países do Mercosul como Bolívia, Equador, Paraguai, Venezuela, quanto extra-Mercosul, como no caso da CPLP. A propósito, cabe ressaltar a colocação da REAF como exemplo inspirador para a articulação de entidades de agricultores e camponeses dos países africanos integrantes da CPLP, em reunião do GT Agricultura Familiar desse bloco realizada em Brasília, em 2014, sob os auspícios da CGFOME (Itamaraty) e do MDA.

Uma peculiaridade importante da REAF é de ser uma atividade que engendra cooperação internacional a partir de um projeto de integração regional (Mercosul), ao mesmo tempo em que demonstra as possibilidades de avançar em termos de participação social no âmbito da cooperação internacional. De fato, trata-se de um exemplo de como a participação social pode contribuir para aprofundar o processo de integração regional numa dinâmica com forte engajamento das organizações de agricultores atuando num espaço de convergência e construção de pontos comuns de agenda, que já teve comprovada sua capacidade de incidir sobre as políticas públicas dos países integrantes do bloco regional (FIDA, 2013; Maluf *et al.*, 2014a). Trata-se de processo muito distinto da lógica privada das corporações e da

agricultura patronal de grande escala que, desde os primórdios do bloco, predominou no setor agroalimentar. Relembre-se a observação de MARIN (2011) de que a “governança por facilitação” que caracteriza a REAF constitui a forma mais favorável à transferência de políticas entre os países membros.

De fato, iniciativas como a REAF aparecem como dinâmicas alternativas aos projetos regionais prevaletentes no Cone Sul baseados na premissa do livre comércio e assentados na iniciativa privada, entre outras razões, por adotar as referências da soberania e da segurança alimentar e nutricional. No plano oficial, este movimento tem caminhado na direção de coordenação da agenda da REAF com a da Comunidade de Estados Latino Americanos e Caribenhos (CELAC), abordada adiante. Essa perspectiva se reflete na interação entre as organizações da sociedade civil no âmbito da CELAC promovida pela *Alianza por la Soberanía Alimentar de los Pueblos de América Latina y el Caribe*, iniciativa regional criada por indução da Aliança Global pela Soberania Alimentar, por sua vez, promovida pelas organizações da sociedade civil que atuam junto ao CSA. Destacam-se, ainda, a discussão ocorrida no último encontro da REAF realizado na Argentina, acerca da formulação de uma Lei Marco da Agricultura Familiar no âmbito do Parlatino, bem como a recente criação, no âmbito da CELAC, de um grupo de trabalho sobre agricultura familiar e desenvolvimento sustentável com o objetivo de ampliar a experiência da REAF para demais países latino-americanos.

Entre os tipos de programas de cooperação técnica no âmbito da REAF, destacam-se os temas sobre os quais estão organizados os Grupos de Trabalho da REAF, a saber: a) Acesso à Terra; b) Facilitação de Comércio; c) Gênero; d) Seguro Agrícola e Gestão de Risco; e) Juventude Rural. O quadro a seguir, adaptado da apresentação da Assessoria Internacional do MDA (Caio França) no I Seminário no âmbito do Projeto Ceresan/Oxfam<sup>21</sup>, apresenta os tipos de programas de cooperação técnica regional entre os países integrantes da REAF, cooperação técnica bilateral e cooperação entre a REAF e outros blocos sub-regionais.

---

<sup>21</sup> “Desafios para a construção da agenda internacional em Soberania e Segurança Alimentar – SSAN: A Cooperação Sul-Sul”, realizado no Rio de Janeiro, em julho de 2014.

<b>Programas de cooperação técnica regional entre os países da REAF</b>	Intercâmbio de Políticas de Compras Públicas e outros instrumentos de facilitação do comércio: primeira edição Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. Segundo ciclo incorporará Bolívia, Equador e Venezuela.
	Curso Regional de Formação de Jovens Rurais: 4ª edição realizada em Brasília, em novembro de 2014.
	Programa Regional de Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar do Mercosul.
	Tecnologias adaptadas para a Agricultura Familiar, em parceria com o PROSCISUR e outros institutos de pesquisa e ATER da Região.
<b>Cooperação técnica bilateral articulada a partir da REAF</b>	Brasil/Bolívia (registros nacionais da agricultura familiar)
	Brasil/Paraguai (gestão fundiária; fortalecimento institucional do INDERT e do Instituto Paraguaio do Indígena, tecnologias de cadastro rural)
	Brasil/Argentina (desenvolvimento territorial)
	Brasil/Uruguai (compras públicas, desenvolvimento territorial, gestão de territórios de fronteira)
<b>Cooperação entre a REAF e outros blocos sub-regionais e organismos multilaterais</b>	Intercâmbio com o Programa Diálogo Regional Rural da América Central
	Cooperação com o GT de AF do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Em termos de integração regional e cooperação Sul-Sul, ainda que sejam reconhecidos os bem sucedidos resultados já alcançados pela REAF, podem ser enumerados alguns desafios para a consolidação de um projeto latino-americano para a agricultura familiar, conforme Zimmermann *et al.* (2014): i) uso comum da categoria agricultura familiar frente à reivindicação de países como Venezuela e Bolívia pelo reconhecimento das categorias *camponesa*, *indígena* e *comunitário* (considerando suas implicações com o tema da soberania e segurança alimentar e nutricional nesses países); ii) o funcionamento das REAF's nacionais, acirrado pela entrada de novos membros nas discussões; iii) a conquista de novas fronteiras.

Schmitt e Maluf (2010) identificaram avanços e, sobretudo, tensões em relação ao lugar da agricultura familiar e camponesa na promoção da soberania e segurança alimentar nos países integrantes do Mercosul Ampliado. Em simultâneo à construção de agendas políticas nacionais e iniciativas de âmbito regional que valorizam esse tipo de agricultura, assistimos a uma ofensiva regional do agronegócio e de grandes

corporações transnacionais que colocam em risco direitos desses agricultores. Notam os autores, também, haver uma dissociação entre as políticas de acesso à alimentação em expansão e as políticas de fortalecimento da agricultura camponesa e familiar, dificultando articular a promoção de uma alimentação adequada e saudável e formas de produção sustentáveis que valorizem a sociobiodiversidade. Daí proporem a transição para regimes sociotécnicos capazes de reconectar a agricultura com sua base natural de recursos, diversificando os sistemas produtivos e as dietas alimentares e fortalecendo a autonomia dos camponeses e agricultores familiares em suas relações com o mercado de insumos. Além disso, sustentam que as estratégias de soberania e segurança alimentar valorizem os papéis mais gerais da agricultura familiar e camponesa nos termos propostos pelo enfoque da multifuncionalidade da agricultura familiar (Cazella *et al.*, 2009).

Finalizando, a REAF aparece nessa breve apresentação como um exemplo virtuoso de cooperação horizontal, não obstante os limites e desafios apontados, no qual setores de governo (MDA) e organizações brasileiras de agricultores familiares e camponeses (CONTAG, FETRAF, MPA, MST e outras) desempenharam importante papel indutor. Além disso, sendo mais do que um mero projeto de cooperação por estar imerso em dinâmicas de integração regional, ela estimula a reflexão sobre ao menos três aspectos relevantes para os propósitos desse texto. Primeiro, em que medida as dinâmicas privadas de âmbito regional do sistema alimentar capitaneadas pela agricultura patronal e a indústria alimentar repercutem sobre o processo em curso, tanto estabelecendo limites às agendas públicas em favor da agricultura familiar e camponesa, quanto induzindo ao aprofundamento da integração entre setores subalternos dos respectivos países em reação às dinâmicas e ofensivas de âmbito regional. Segundo, há um tema de avaliação permanente com respeito à participação das organizações de agricultores nos espaços da REAF que, embora tendo demonstrado alguma efetividade na capacidade de incidir sobre as agendas dos governos, enfrenta limites próprios da capacidade de participação desse setor social nos respectivos países e na esfera regional. Terceiro, dado o lugar, aparentemente, central das referências à soberania e à segurança alimentar e nutricional na formatação da agenda da REAF, cabe avaliar seu papel nas proposições para a agricultura familiar e camponesa da região dela emanadas.

Fez parte da revitalização (ou relançamento do Mercosul) a ampliação da agenda na direção de incorporar a questão de gênero. Segundo Hora e Butto (2010), a REAF teve aqui também papel de destaque na promoção em âmbito regional de políticas para as mulheres rurais valendo-se da incidência do Grupo de Trabalho de Gênero da Seção Nacional brasileira nas Sessões Regionais da REAF e na articulação com a Reunião Especializada da Mulher (REM/Mercosul). Há um Programa Regional de Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar cujo acompanhamento deve, sem dúvida, constar da agenda internacional de SAN que estamos discutindo.

#### **4. A agenda de SSAN na Comunidade dos Estados Latino Americanos e Caribenhos (CELAC)**

O destaque aqui conferido à Comunidade dos Estados Latino Americanos e Caribenhos (CELAC) se deve à atenção que as questões relacionadas com a soberania e segurança alimentar e nutricional, e também com a agricultura familiar, vêm recebendo nos documentos e planos de trabalho em construção no âmbito dessa comunidade de países. De fato, já na I Cúpula da América Latina e o Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), realizada em Salvador (BA), em 2008, a declaração que lançou a proposta de criação da CELAC incluía na agenda indicativa para a nova entidade um tópico específico dedicado à segurança alimentar e nutricional com as seguintes perspectivas: a) promover políticas de desenvolvimento rural e a produção sustentável de alimentos; b) coordenar as iniciativas através das instâncias sub-regionais existentes; c) combinar a atenção aos aspectos emergenciais e aos aspectos estruturais; d) incorporar a óptica de direitos humanos com ampla participação social; e) impulsionar os pequenos e médios produtores, incluindo os camponeses; f) combater o abuso monopolista nos sistemas de produção e distribuição de alimentos; g) fortalecer os processos de integração no âmbito alimentar.

A perspectiva de instituir um mecanismo soberano reunindo os países da região emergiu, não por acaso, na ressaca da onda neoliberal da década de 1990 e após o fracasso da proposta de uma Aliança de Livre Comércio das Américas (ALCA), assim como se nutriu da democratização da quase totalidade desses países. Ela viria a se consagrar no documento que oficializou a criação da CELAC – Declaração da Cúpula da Unidade – aprovado pelos Chefes de Estado e de Governo da região durante a “Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe”, realizada na Riviera Maya (México), em fevereiro de 2010. Houve consenso em constituir um novo mecanismo de concertação política e integração abrigando os trinta e três países da América do Sul, América Central e Caribe, assumindo, gradativamente, o patrimônio histórico do Grupo do Rio (concertação política) e da CALC (desenvolvimento e integração). Conforme consta na página oficial do Ministério das Relações Exteriores, o Governo Brasileiro atribui grande importância à CELAC para a ampliação do diálogo político e dos projetos de cooperação na América Latina e Caribe, ao mesmo tempo em que

facilita a conformação de uma identidade própria regional e de posições latino-americanas e caribenhas comuns sobre integração e desenvolvimento.

Trata-se de um processo de construção com várias etapas cujos componentes vão sendo agregados segundo a importância relativa conferida aos mesmos pelos principais atores envolvidos e, naturalmente, sua capacidade de mobilização, aí incluídas organizações da sociedade civil. Esse parece ser o caso da SAN e, particularmente, da agricultura familiar. A atenção conferida a temas de SAN foi confirmada nas deliberações da recente II Cúpula da CELAC, realizada em Havana, em Janeiro de 2014, onde consta um parágrafo outorgando a mais alta prioridade para fortalecer a segurança alimentar e nutricional, ao lado das referências à alfabetização e pós-alfabetização, educação geral pública e gratuita, educação técnica, profissional e superior de qualidade e pertinência social, propriedade da terra, desenvolvimento da agricultura (incluindo a familiar e camponesa), trabalho decente e duradouro, apoio aos pequenos produtores agrícolas, seguro desemprego, saúde pública universal, direito a moradia adequada para todos e todas, desenvolvimento produtivo e industrial como fatores decisivos para a erradicação da fome, pobreza e exclusão social. Referência explícita é feita ao Ano Internacional da Agricultura Familiar-2014.

Como se nota, forte ênfase recai sobre a produção agroalimentar realizada por pequenos e médios produtores e o desenvolvimento rural, de modo que as possibilidades abertas pela agenda em construção da CELAC têm estimulado as organizações de agricultores a apresentarem propostas visando a consolidação de um espaço que se prenuncia como importante impulsionador de ações voltadas para a agricultura familiar, camponesa e indígena e sua conexão com a soberania e a segurança alimentar e nutricional e direito humano à alimentação. Isso se verificou em recente consulta regional da Confederação de Produtores Familiares, Camponeses e Indígenas do Mercosul Ampliado (COPROFAM), realizada em Montevideu em março de 2014, quando as organizações presentes aprovaram várias propostas visando a consolidação da CELAC, buscando se envolver, diretamente, numa construção que pretendem que vá além da interação entre os governos.

Entre elas estava a proposta de criação de um Grupo de Trabalho sobre Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural, a demanda por assegurar participação na elaboração do Plano Regional de Segurança e Soberania Alimentar da CELAC em conjunto com os organismos internacionais encarregados, e que seja formulado um

plano de médio e longo prazo como desdobramento do AIAF 2014. A REAF vem desempenhando papel importante nesse processo, na medida em que tem sido demandada e se disposto a compartilhar no âmbito da CELAC a experiência e resultados alcançados na articulação dos países-membros do Mercosul Ampliado, com extensões para outros países sul-americanos.

Três eventos recentes no âmbito da CELAC ocorridos em Brasília (DF), em novembro de 2014, aportaram elementos importantes para a agenda futura que interessa ao projeto jogar luz<sup>22</sup>. A 1ª Reunião de Ministros de Agricultura da CELAC retomou o que já se disse antes sobre os Chefes de Governo dos países da CELAC terem definido a segurança alimentar e nutricional e a erradicação da fome, e a agricultura familiar e o desenvolvimento rural como dois temas a receberem atenção prioritária. Para esse último, foi instituído um grupo de trabalho presidido pela Costa Rica (Presidência *Pro-Tempore* da CELAC), encarregado de construir um Plano de Ação elaborado no encontro em Brasília e aprovado pelos Ministros de Agricultura da região. Entre os eixos estruturadores do Plano se encontram o diálogo e a cooperação sobre desenvolvimento territorial e a agricultura familiar, camponesa e indígena (AFCI), a cooperação e troca de experiências em políticas públicas de apoio à AFCI, o apoio ao seguimento do AIAF 2014 e a criação de GT *ad hoc*, coordenado pela PPT da CELAC, com participação social, visando concretizar as ações acordadas entre os países.

Importa ressaltar que esse GT, além da colaboração da FAO, contará com a participação de três representantes da já referida Aliança pela Soberania Alimentar dos Povos da América Latina e Caribe, rede de sociedade civil que, desta forma, passa a ser reconhecida como interlocutora. A reunião de Ministros acolheu, também, uma intervenção de representantes do Fórum de Comitês Nacionais do AIAFCI 2014 que se reuniu em Brasília no mesmo período. A Declaração Política do Fórum entregue à PPT da CELAC argumenta que SAN e AF são temas interligados que precisam ser trabalhados de forma articulada, demandando a valorização da participação dos movimentos do campo e dos ensinamentos da própria REAF como experiência bem sucedida de cooperação Sul-Sul, assim como maior visibilidade dos povos indígenas,

---

<sup>22</sup>O relato a seguir se baseia em informe preparado por Nathalie Beghin (representante do CONSEA nos três eventos) e em documentos fornecidos pelo MDA.

das mulheres e dos afro-descendentes e também da agroecologia. A estreita relação entre SAN e AFCI ficou evidente durante a elaboração do Plano Regional para SAN e Erradicação da Fome (adiante).

No mesmo período ocorreu a Conferência de Mulheres Rurais da América Latina e Caribe no âmbito do AIAF 2014, durante a qual se reuniram em separado as representações da sociedade civil que tiveram suas conclusões foram apresentadas em plenário. Entre os pontos das conclusões constam a afirmação de que há uma ofensiva da direita na região, o reconhecimento de avanços de diversos governos, ressaltando que muitos deles se devem a ações que tiveram origem na sociedade, a permanência de demandas estratégicas ainda não foram incorporadas (reforma agrária popular e integral, agroecologia, combate à criminalização dos movimentos, eliminação dos transgênicos e agrotóxicos).

Por fim, mas não menos importante, ocorreu um encontro reunindo os participantes das três instâncias, a saber, a Conferência de Mulheres Rurais da América Latina e Caribe no Ano Internacional da Agricultura Familiar, a reunião Ministerial da CELAC sobre Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural e o Fórum Latino Americano e Caribenho de Comitês Nacionais da AIAF 2014. Nesse encontro foi lida a já referida declaração oriunda da Conferência de Mulheres Rurais. O evento contou também com uma intervenção da Presidenta do CONSEA valorizando a participação social, em particular das mulheres, além de fazer uma breve apresentação da experiência do Conselho.

O nível de prioridade conferido à SAN neste bloco em construção está expresso na declaração política da última reunião de Chefes de Estado da CELAC (CELAC, 2015a), realizada em Belén (Costa Rica). Nela está reafirmado que a erradicação da pobreza, da fome e da desigualdade na região são requisitos para alcançar o desenvolvimento sustentável por meio da articulação de políticas e da participação cidadã. Nota-se ser esta uma formulação que não reconhece esses objetivos em seu valor intrínseco, mas como instrumentais a costumeira rendição ao desenvolvimento como fim último. Não obstante, as contribuições da agricultura familiar para a SAN figuram com destaque na declaração, assim como as iniciativas no campo das políticas sociais. Nesse encontro foi aprovado o I Plano de Ação de Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome 2025 (CELAC, 2015b), conforme mandato

estabelecido no Plano de Ação da CELAC 2014, em cuja formulação participaram a FAO, a CEPAL e a ALADI.

A elaboração do referido Plano Regional foi trabalhada pelos Ministros de Agricultura recolhendo elementos dos processos antes descritos, mas também pelos Ministros de Desenvolvimento Social da CELAC cujo enfoque fundando em quatro pilares, a saber: i) políticas de SAN coordenadas com enfoque no direito humano à alimentação adequada (DHA); ii) acesso, com forte ênfase na AFCI além de transferências de renda e trabalho decente; iii) bem-estar nutricional (que aborda a transição nutricional que vem afetando toda a região); iv) mudanças climáticas. A liderança, neste caso, está com a Venezuela.

O Plano se organiza em quatro pilares e linhas de ação correspondentes. O Pilar 1 engloba estratégias coordenadas de segurança alimentar baseadas em políticas públicas nacionais e regionais, com enfoque de gênero e incorporando a perspectiva de direitos humanos. As linhas de ação se voltam para os marcos jurídico-institucionais, facilitação do comércio intra-regional, desenho de uma estratégia alimentar regional, perdas e desperdícios de alimentos e programas de abastecimento de alimentos. O Pilar 2 diz respeito ao acesso oportuno e sustentável a alimentos inócuos, adequados, suficientes e nutritivos, especialmente pelas pessoas mais vulneráveis, com pertinência cultural. As linhas de ação assentam-se nas transferências condicionadas de renda, mercado de trabalho e agricultura familiar (REAF).

O Pilar 3 trata do bem estar nutricional e da garantia de nutrientes, respeitada a diversidade de hábitos alimentares. As linhas de ação compreendem a alimentação escolar e o bem estar nutricional. Por último, o Pilar 4 se refere à produção estável e atenção oportuna frente a desastres sócio-naturais que possam afetar a disponibilidade de alimentos. A linha de ação cuida de emergências e catástrofes naturais.

Como elementos transversais e pontos de focalização das ações, o plano cita: a) enfoque de gênero e inter-geracional; b) povos indígenas e comunidades tradicionais; c) governança e processos de organização social; d) desafios globais para erradicar a fome e a pobreza; e) acesso à água potável e segura; f) produção sustentável.

Com respeito à agricultura familiar, o Plano adotou o Marco para o Funcionamento do Grupo de Trabalho de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural e se propôs a executar o plano de ação para 2015. Estão previstas reuniões do GT e também dos Ministros da área no segundo semestre de 2015, na Costa Rica. É parte importante da agenda o diálogo e intercâmbio com a REAF/MERCOSUL. Igualmente relevante é a manifestação reiterando demanda proveniente de encontro regional da FAO de que essa organização leve a cabo as ações necessárias para conceituar e definir o termo soberania alimentar. Também está prevista a elaboração de um plano decenal para os afro-descendentes latino americanos e caribenhos.

Ainda nesse estágio, parece-nos oportuno enfrentar a questão de estabelecer um elo entre as iniciativas nas áreas social e de agricultura, em especial, no que se refere à incorporação do DHA e da dimensão nutricional pelo grupo dedicado aos temas da agricultura familiar e desenvolvimento rural, questão posta não apenas para os órgãos de governo como também para as organizações da sociedade civil. As organizações e indivíduos integrantes do CONSEA e do FBSSAN dispõem de conteúdos acumulados a respeito dos elos entre SAN e AFCI, bem como entre SAN, AFCI e nutrição. Além disso, ainda está por se definir a inclusão de mecanismos de participação social no Plano de SAN e Erradicação da Fome da CELAC, como já ocorre nos espaços que se dedicam à agricultura familiar e desenvolvimento rural. O Plano fala em intercambiar opiniões, “boas práticas” e experiências nacionais visando instrumentar o Plano de Ação de Havana relativo à participação cidadã na CELAC.

## 5. Observações finais

Neste documento iniciamos a construção de uma abordagem sobre objeto – a cooperação brasileira em SAN na América Latina e Caribe – cujos contornos e elementos constitutivos ainda demandam reflexão e debate. Sendo assim, esta seção traz algumas observações finais, poucas delas com caráter conclusivo, com o intuito de recuperar questões levantadas ao longo do texto em linha com a perspectiva de subsidiar a agenda internacional do CONSEA e do FBSSAN e, deste modo, contribuir para ampliar a participação e controle social sobre a atuação internacional do Brasil nesse campo. Foram fundamentais as várias contribuições dadas pelos participantes dos dois seminários promovidos pelo projeto na identificação de várias dessas questões.

Esclareça-se que o foco do projeto na cooperação internacional brasileira em SAN não significa superestimar a importância desse componente quando comparado com outras formas de atuação internacional do país. Vimos em documento anterior (Maluf *et al*, 2014b) que a importância simbólica do Fome Zero e da SAN no impulso à projeção internacional do Brasil não corresponde um peso proporcional na destinação de recursos e a construção de institucionalidade adequada à cooperação em novas bases. Além disso, a cooperação brasileira de modo geral tem importância diferenciada conforme o país a qual ela se destina, podendo ser muito importante em alguns e estar enfraquecida em outros.

Nos limites apontados quanto ao levantamento de informações em documentos e publicações, o documento cumpre com o objetivo de jogar luz sobre a atuação brasileira na América Latina e Caribe no campo da SSAN e DHA, bem como em outros campos de cooperação. Temos a avaliação de que a mais antiga e importante atuação internacional do país, se comparada com o que se faz em outras regiões do mundo, não tem recebido a atenção devida.

O continente latino-americano é conhecido por seu histórico de elevada desigualdade social, mas também pelo grande significado social e econômico da produção agroalimentar, inclusive contando com países grandes produtores de alimentos. Estas características tornam o debate sobre a questão alimentar no desenvolvimento latino-americano especialmente elucidativo. A América Latina e o

Caribe podem dar importante contribuição, conceitual e política, ao debate mundial sobre soberania alimentar. Vimos que a demanda de chegar a uma compreensão compartilhada e prevista em documentos oficiais já foi inscrita pelos movimentos na agenda da FAO, assim como há um amplo leque de possibilidades de avaliar políticas públicas que sobre ela incidem.

Chamamos a atenção para a importância de a cooperação internacional brasileira dialogar ou levar em conta em suas estratégias os antecedentes em termos de programas e ações de SAN dos países com os quais pretende cooperar, seja para o crucial procedimento de valorizar as dinâmicas em curso, seja para evitar a imposição de modelos que não respeitam o terreno onde serão implementados. Esta observação guarda relação com a importante questão da transferência de políticas públicas abordada neste documento também merecedora de mais reflexão.

Outro aspecto que nos parece ausente nos debates sobre cooperação na América Latina e Caribe é a estreita conexão com as dinâmicas de integração regional, sendo bastante comum que o desenho de projetos e as avaliações das ações se circunscrevam aos limites dos projetos de cooperação em si mesmos. Segundo o aspecto que se considere, as dinâmicas de integração podem ser potencializadoras da cooperação em SAN ou constituírem ameaças aos objetivos buscados. Nesse ponto, reforça-se a importância de introduzir na análise as dinâmicas privadas de grande impacto que já contam com numerosos estudos com os quais os debates sobre cooperação devem dialogar. Vimos, também, que há pelo menos uma década estão em pleno curso mudanças nas concepções de integração regional, com a retomada do ideário desenvolvimentista. Essa é uma das portas de entrada que nos permitem estabelecer a necessária conexão entre a cooperação internacional e estratégias de desenvolvimento.

Ao estabelecer a relação entre cooperação Sul-Sul e integração regional fica ainda mais evidente a necessidade de considerar a política externa brasileira, já que se pode apontar complementaridades e tensões entre ambas (política externa e ações de cooperação), sobretudo quando se revela a faceta econômico-comercial inerente à política externa. Há mesmo quem aponte a falta de coerência da política externa justamente devido ao seu caráter mais reativo que ativo com repercussões, naturalmente, na cooperação internacional. Mostramos que o debate política externa

ativa ou passiva se reflete, entre outros, na orientação predominante da ABC de realizar cooperação por demanda de terceiros países, por sua vez, consistente com sua atuação por meio de projetos bilaterais. Indicamos também a importância de avaliar as alternativas da cooperação bilateral e multilateral, e as relações entre ambas. Nos debates promovidos pelo presente projeto manifestaram-se avaliações distintas quanto à cooperação por demanda que, nos seus limites, é tida por alguns como já representando um avanço em relação à cooperação Norte-Sul convencional.

Isto nos leva ao intenso debate atual sobre orientações e normas da cooperação internacional para o desenvolvimento e o lugar diferenciado da cooperação Sul-Sul. Há que aprofundar as questões nele envolvidas, tanto conceituais quanto políticas, já que ambas as formas mantêm relações não raro conflitantes entre a cooperação Norte-Sul liderada pelo CAD/OCDE e a cooperação Sul-Sul que encontra abrigo em organismos das Nações Unidas e blocos regionais. A rigor, a própria cooperação Sul-Sul requer mais precisão, seja para afirmar a cooperação como política pública, seja para enfrentar o fato de que agendas muito distintas podem estar sob a mesma denominação. Além disso, os debates do projeto deixaram claro que cooperação Sul-Sul não significa que os participantes estejam no mesmo patamar, o que implica considerar a assimetria entre os parceiros, bastante comum nas relações de cooperação. A América Latina e o Caribe é uma região com profundas assimetrias entre os países que a integram, a começar pelo próprio Brasil em relação a boa parte de seus vizinhos.

Outra limitação do presente documento é que a leitura crítica dos processos não é acompanhada da mesma atenção para a institucionalidade em que se baseia a cooperação internacional brasileira (ABC, MRE...), tema abordado preliminarmente em documento anterior do projeto (Maluf *et al.*, 2014b). Antes se mencionou sobre as estruturas internacionais, sendo importante remarcar que é pequeno ou quase inexistente o acompanhamento das posições defendidas pelo governo brasileiro nos fóruns internacionais que discutem a CID e CSS.

Há um importante e já atrasado debate doméstico sobre a institucionalidade da cooperação internacional, de fato, da própria política externa, que precisa receber atenção e ser mais qualificado. No documento acima citado (Idem) foi dado destaque à proposta de criação de um Conselho de Política Externa como espaço para mediar

disputas e conflitos sobre cooperação e desenvolvimento. Acrescente-se o fato de que boa parte das propostas de cooperação internacional vinculadas à SSAN e ao DHA aparecem como agenda contra-hegemônica, portanto, demandante de uma institucionalidade que seja mais propícia a sua implementação. Como já antecipado no referido documento, uma institucionalidade mais flexível pode ser mais favorável à uma atuação contra-hegemônica do que formatos mais rígidos e centralizados. Não obstante, permanece a questão sobre como reunir ou promover sinergia entre iniciativas de cooperação no mais das vezes isoladas, além do desafio de fazer desse um processo cumulativo.

Por fim, uma observação sobre as iniciativas conduzidas por organizações da sociedade civil ou que as envolvem de modo significativo. Reafirma-se a importância de um levantamento que permita ter um quadro dessas iniciativas, com um critério de agrupamento que revele seus vários significados. Sugeriu-se diferenciá-las segundo se trate de cooperação técnica em formas alternativas à convencional, realização de campanhas ou incidência em processos ou resistência a dinâmicas que configuram ameaças à SSAN e ao DHA. Contudo, mais do que um mero levantamento das iniciativas impulsionadas pelas OSC ou nas quais elas estão envolvidas, e suas principais características, coloca-se a reflexão sobre a capacidade das representações sociais, daqui e de lá, envolvidas em cooperação internacional, de tensionarem as políticas (de cooperação e política externa em geral) dos países entre os quais a cooperação se estabelece. A fragilidade das organizações e movimentos sociais num bom número de países com os quais o Brasil coopera tem sido amplamente reconhecida por diferentes avaliações, desafio particularmente relevante em razão do enfoque de SAN que tem na participação social nas políticas públicas um componente indispensável. Este é um dos motivos para reafirmar a importância da existência de mecanismo de apoio à interação entre OSC do Brasil e dos países com os quais coopera, inclusive no aspecto da capacitação para realizar cooperação internacional e incidir nas políticas domésticas.

As três iniciativas de cooperação brasileira em SSAN e DHA na América Latina e Caribe aqui apresentados têm, entre seus objetivos, a promoção da participação social nas políticas públicas, alguns deles prevendo a instituição de espaços regionais de participação. Seu desenvolvimento tem sido desigual, mas todos eles

encorajadores pelas possibilidades que oferecem. Um exame detido dessas possibilidades e dos requisitos para concretizá-las é indispensável, pois como vimos os antecedentes nesse particular no continente são bastante limitados.

## Referências

- Anda, G. G. de (2004). Seguridad alimentaria y agricultura familiar. *Revista de la CEPAL*, 83, 71-84.
- 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 (DF), INESC/OXFAM, 79 p.
- Cazella, A., Bonnal, P. E Maluf, R.S. (orgs.) (2009), *Agricultura familiar – multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. R. Janeiro, Mauad Ed.
- CELAC (2014). *Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025*. Caracas (Ven.),
- CELAC (2015a). *Declaración política de Belén*. III Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Belén (Costa Rica), 28 y 29 de enero de 2015.
- CELAC (2015b). *Plan de Acción de la CELAC 2015*. Belén (Costa Rica), III Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).
- CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1994
- CEPAL/UNASUR (2014), *UNASUR: un espacio de cooperación e integración para el desarrollo*. Santiago de Chile, CEPAL, 75 p.
- Cunha, B. L. (2010), A Projeção Internacional da Estratégia Fome Zero. In: Aranha, A. V. (org.). *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v.3, pp. 80-89.
- Delgado, N., Lavinás, L., Maluf, R. e Romano, J. (1994). O Projeto Mercosul: sugestões para o debate. In: Lavinás, L. *et al.* (orgs.) *Integração, região e regionalismo*. R. Janeiro, Bertrand Brasil.
- Desiderá Neto, A. e Teixeira, Rodrigo A. (2014), A recuperação do desenvolvimentismo no regionalismo latino-americano. In: Desiderá Neto, A. e Teixeira, Rodrigo A. (orgs.). *Perspectivas para a integração da América Latina*. Brasília (DF), IPEA/CAF, p. 11-38.
- Dolowitz, D. P. & Marsh, D. (2000), Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 ( 1), p. 5–24.
- Emmerij, Louis (2014). The future of development cooperation in times of crisis. *Development and Change*, 45(2), p. 384–394.
- FIDA (2013)
- Hirst, M. (2012). *Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em Cooperação Sul-Sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau*. Brasília (DF), IPEA (TD 1687)
- Hora, K. e Butto, A. (2010), *Integração regional e políticas para as mulheres rurais no Mercosul*. Porto de Galinhas (PE), VIII Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural (ponencia)

- Lima, J. B. B., Campos, R. P. e Neves, J. B. S. (2014), O perfil da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na América Latina e o Caribe em 2010: aportes à reflexão sobre a política brasileira de cooperação internacional. In: Souza, A. M. (org.), *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. Brasília (DF): Ipea, 2014, p. 203-250.
- Maluf, R. S. (1998). Economic development and the food question in Latin America. *Food Policy*, 23(2), p. 155-172.
- Maluf, R. S. (2007). *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis (RJ), Ed. Vozes.
- Maluf, R. S., Schmitt, C. J., Prado, B. A. (2014a). *Estado de arte de las políticas para la agricultura familiar en los países del MERCOSUR Ampliado: retos de la región en el Año Internacional de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena*. R. Janeiro, CERESAN/UFRRJ, 38p. (Documento elaborado para a COPROFAM)
- Maluf, R. S., Santarelli, M., Prado, V. (2014b). *A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional: determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional*. R. Janeiro, CERESAN/UFRRJ, 43 p. (Texto para Discussão N. 3, disponível em <http://ufrj.br/cpda/ceresan>)
- Marin, P.L. (2011). Mercosul e a disseminação internacional de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, S. Paulo, 16 (58), p. 7-22.
- Martins, J. R. V. (2014). Mercosul: a dimensão social e participativa da integração regional. In: Desiderá Neto, W. A. (org.), *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Brasília (DF), IPEA, p. 101-144.
- Milani, C. R. S. (2014). Evolução histórica da cooperação Norte-Sul. In: Souza, A. M. (org.), *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. Brasília (DF): Ipea, 2014, p. 33-56.
- Pino, B. A. (2014). Evolução histórica da Cooperação Sul-Sul. In: Souza, A. M. (org.), *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. Brasília (DF): Ipea, 2014, p. 57-86.
- Schejtman, A. (1994). *Economía política de los sistemas alimentarios en América Latina*. Santiago, FAO/CEPAL.
- Schmitt, C. J. e Maluf, R. S. (2010). Soberania e segurança alimentar no Mercosul Ampliado: o lugar da agricultura camponesa e familiar. In: Moreira, R. J. e Bruno, R. (orgs.), *Interpretações, estudos rurais e política*. R. Janeiro, EDUR/Mauad X, p. 133-155
- Schmitz, G. O. (2014), *Sociedade civil brasileira e a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento: o caso do Viva Rio no Haiti*. Brasília (DF), IPEA. (Texto para Discussão 2010).
- Souza, A. M. (2014). Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. In: Souza, A. M. (org.), *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. Brasília (DF): Ipea, 2014, p. 11-29.
- Zimmerman, S. A., Brandão, J. D., de León, S. D. (2014). *É possível uma agricultura familiar latino-americana? Dez anos de REAF*. R. Janeiro, OPPA/UFRRJ. (Artigos OPPA, n. 46; disponível em <http://oppa.net.br/artigos>)

# CERESAN

Centro de Referência em  
Segurança Alimentar e Nutricional

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



UFRRJ

