

ISRAEL LEONAME FRÖHLICH KLUG

BRASIL E A COOPERAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO EM
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA CPLP

Monografia apresentada ao Instituto de
Relações Internacionais da Universidade de
Brasília, como requisito parcial à obtenção
do título de Especialista em Relações
Internacionais.

Brasília
2010

ISRAEL LEONAME FRÖHLICH KLUG

BRASIL E A COOPERAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO EM
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA CPLP

Monografia apresentada ao Instituto de
Relações Internacionais da Universidade de
Brasília, como requisito parcial à obtenção
do título de Especialista em Relações
Internacionais.

Orientador: José Flávio Sombra Saraiva

Brasília
2010

FICHA CATALOGRÁFICA

Klug, Israel Leoname Fröhlich

Brasil e a cooperação ao desenvolvimento em segurança alimentar e nutricional na CPLP / Israel Leoname Fröhlich Klug; Orientador: José Flávio Sombra Saraiva. – Brasília, 2010

71 p.

Dissertação de mestrado *latu senso*. Instituto de Relações Internacionais / Universidade de Brasília. Curso de Especialização em Relações Internacionais.

1. Cooperação ao desenvolvimento. 2. Segurança alimentar e nutricional 3. CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa 4. Política externa brasileira
Instituto de Relações Internacionais

RESUMO

Esta pesquisa analisa três variáveis que determinam a evidência internacional da cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional junto aos países africanos membros da CPLP. Primeiramente demonstra que o cenário internacional e as múltiplas abordagens do tema na política externa brasileira refletem experiências nacionais de sucesso que se constituem diferenciais internacionais. Posteriormente analisa as relações brasileiras com a África identificando o *locus* que possibilita a emergência da cooperação na agenda da política externa brasileira e como a cooperação e a CPLP podem influenciar as variáveis determinantes das relações com os países africanos. Os projetos de cooperação realizados pela Agência Brasileira de Cooperação e Coordenação Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome são analisados em comparação às críticas e evolução do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento identificando diferenciais estratégicos, similaridades e debilidades. Conclui-se que a conjuntura internacional e as experiências nacionais de sucesso em segurança alimentar e nutricional promovidas internacionalmente pela cooperação como ferramenta de política externa determinam a evidência internacional da cooperação brasileira pois são poucos os diferenciais e capacidades estratégicas da cooperação brasileira em relação às críticas e evolução do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento.

ABSTRACT

This research analysing three variables that determine the international evidence of Brazilian cooperation in food security between the CPLP's African countries. First explain that the international scenario and multiple Brazilian's foreign policys approaches in food security reflects national experiences of success that have internacional evidence. Second analyzing Brazilians and Africa's relationships by identifying the *locus* that enable the cooperation evidence on Brazilian's foreign policy strategy and how development cooperation and CPLP determine variations on African and Brazilain relationships. Cooperation projects carried out by the Brazilian Agency for Cooperation and CG Hunger are analyzed in comparison to debate and changes in the International System of Development Cooperation identifying strategic differences, similarities and weaknesses. We conclude that current international and national Brazilian's experiences of success in food security promoted by international cooperation in context of their foreign policy determine the evidence of Brazilian international cooperation because there are few differences and strategic capabilities in relation to debate and changes in the International System of Development Cooperation and the pattern of the new donors.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
1.1. Contextualização e justificativa	6
1.2. Problema	12
1.3. Delimitação da pesquisa	13
1.4. Resultados esperados	14
1.5. Metodologia e estrutura da monografia	15
2. O BRASIL E A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO CENÁRIO INTERNACIONAL	18
3. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA ÁFRICA	21
3.1. O locus na política externa brasileira para africa e para a cooperação ao desenvolvimento	22
3.2. Relações Brasil – África: condicionantes, intensidades e influências da CPLP e da cooperação ao desenvolvimento	26
4. BRASIL – PROJETOS E AÇÕES INTERNACIONAIS DE COOPERAÇÃO EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	35
4.1. Agência Brasileira de Cooperação – cooperação em Segurança Alimentar e Nutricional.....	35
4.2. Coordenação Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome – cooperação e ações em Segurança Alimentar e Nutricional.....	39
5. COOPERAÇÃO BRASILEIRA – DIFERENCIAL ESTRATÉGICO?	43
5.1. Desenvolvimento e relações internacionais: a cooperação ao desenvolvimento como estratégia	43
5.2. Estruturação do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento	52
5.3. Cooperação brasileira em Segurança Alimentar e Nutricional – evidências conceituais e técnicas	58
6. CONCLUSÃO	60
BIBLIOGRAFIAS	62

1. INTRODUÇÃO

Segurança alimentar e nutricional é a situação onde todas as pessoas, a qualquer momento, tem acesso físico, social e econômico a uma alimentação suficiente, segura e nutritiva que atenda às suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável (FAO, 2001).

1.1. Contextualização e justificativa

Pela primeira vez desde 1970, 1,02 bilhões de pessoas, aproximadamente um sexto da população mundial, estão em situação de subnutrição, apesar do acréscimo em termos absolutos houve decréscimo em termos relativos como efeito da redução dos níveis globais de subnutrição e no leste asiático. O aumento absoluto ocorre porque diferentes regiões e países apresentaram aumentos ou não alteraram os níveis de subnutrição, os países africanos membros da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) não apresentam alterações significativas relativas ao início do monitoramento em 1990 (FAO, 2009a).

No mundo aproximadamente 1,4 bilhões de pessoas estão abaixo da linha de extrema pobreza¹, apesar de nos últimos 15 anos os níveis globais de pobreza terem reduzido a uma taxa de 1 % ao ano, há uma significativa diferença entre regiões geográficas. Na África subsaariana a redução foi de 0,44 % ao ano, representando que 51 % da população está classificada como extremamente pobre. Dos países africanos membros da CPLP, Angola apresenta 51% da população em níveis de extrema pobreza (8,92 milhões), Cabo Verde 20,6 % (111,6 mil) , Guiné Bissau 48,8 % (830 mil), Moçambique 74,7 % (16,29 milhões) e São Tomé e Príncipe 40 % (80 mil) (THE WORLD BANK, 2008).

A fome, ou subnutrição, tem referências históricas e estudos sistematizados sob diferenciados enfoques, no entanto, foi depois da II Guerra Mundial que o tema entrou irremediavelmente na política e na pesquisa científica (MENESES, 1997).

¹ O Banco Mundial atualizou a linha de extrema pobreza para US\$ 1,25 / dia *per capita* utilizando novos dados de paridade do poder de compra (PPPs) de acordo com um conjunto expandido de renda familiar e levantamentos de despesas (THE WORLD BANK, 2008).

Segundo Escobar (1995), após as crises de fome da década de 1960 e 1970 (Biafra, Bangladesh, Sahel), o tema tornou-se publicamente muito conhecido. Desde 1950 até hoje evoluem inúmeros estudos, termos, estratégias e programas em nome das pessoas desnutridas do Terceiro Mundo.

Portanto, a desnutrição e a fome contribuíram, tornando-se presentes na política e nas pesquisas científicas, para a evidência da pobreza e fomento ao período histórico de estruturação da cooperação ao desenvolvimento, que foi marcada conceitualmente pelo discurso de Truman na posse à presidência dos Estados Unidos da América em 1949. Ele estabeleceu uma compreensão de desenvolvimento e a forma de promovê-lo na relação entre os países:

Primeiro Truman estabeleceu uma hierarquia entre os países desenvolvidos e os “primitivos e estagnados”; segundo estabeleceu uma relação de ameaça da pobreza aos países desenvolvidos; terceiro definiu que a hierarquia estabelecida diz respeito ao campo do conhecimento e salientou que a humanidade dispunha de conhecimento para aliviar o sofrimento dos mais pobres, afastando assim a desigualdade como inerente ao próprio sistema internacional (FILHO, 2005).

É neste contexto da hegemonia americana e sob a perspectiva operacional proposta por Truman para alcançar o desenvolvimento que são fundadas em 1945 e se estruturam a Organização das Nações Unidas e a FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura), cujo mandato também é estabelecer e promover ações de cooperação ao desenvolvimento visando a segurança alimentar e nutricional.

Esta perspectiva possibilita o enquadramento da visão predominante a respeito da fome nos estudos históricos, que segundo Menezes (1997) evoluíram estruturando-se principalmente sob o viés econômico, focalizando a produção, comercialização, processamento, distribuição, consumo e ingestão em épocas e contextos específicos, sendo poucas as abordagens sócio-políticas que consideram o tema sob o ângulo do poder. Galbraith (1979) salienta que nas duas décadas seguintes à II Guerra Mundial a formulação da política externa americana contra a pobreza determinava os imperativos que causavam a pobreza, quais eram aceitáveis e quais não eram, sendo que estrategicamente a pobreza não poderia estar associada ao

ordenamento internacional, foram então definidas a escassez de capital e o atraso tecnológico como imperativos.

“[...] não passamos da causa para a solução; passamos da única linha disponível de solução para a causa que exige essa solução” (GALBRIGHT, 1979, p. 43).

Em 1985 a FAO chegava a mesma conclusão de 2009, que a proporção de pessoas desnutridas havia diminuído, mas que o número absoluto havia crescido (NEWMAN, 1990 *apud* MENESES, 1997). Apesar de não ser possível estabelecer uma relação direta entre a análise de Galbright (1979) e a inefetividade da cooperação ao desenvolvimento, subjacente à fundação da cooperação ao desenvolvimento existe uma concepção política que influenciou a estratégia de enfrentamento do problema. Neste sentido, são fortalecidas as abordagens teóricas que estudam a cooperação ao desenvolvimento e sua relação com a política externa, Campos (2007) identifica três visões predominantes: realista, liberal e idealista. A realista pressupõe a manutenção da ordem relativa a um determinado país, ou região; a liberal pressupõe a cooperação atrelada a interesses de mercado; e a idealista pressupõe a cooperação como motivação humanitária.

Sob estas visões teóricas uma série de compromissos internacionais de redução da pobreza são assumidos e baseiam-se na cooperação ao desenvolvimento como estratégia. O relatório “UN Millennium Development Project 2005” calculou o aumento necessário na cooperação ao desenvolvimento para serem atingidos os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio² (HAAN, 2009). Na última Conferência Mundial em Segurança Alimentar – outubro de 2009 – foram reafirmadas a importância da cooperação para promover a segurança alimentar, e Haan (2009), enumera uma série de estudos e relatórios de organizações internacionais que desde o

² Metas de Desenvolvimento do Milênio estabelecidas para 2015: i) Reduzir para metade o número de pessoas com rendimentos inferiores a um dólar por dia e o de pessoas que passam fome; ii) Atingir o ensino básico universal; iii) Reduzir a mortalidade materna em três quartos e a mortalidade de crianças com menos de 5 anos em dois terços; iv) Deter e inverter a tendência actual do HIV/SIDA, da malária e de outras doenças graves; v) Garantir a sustentabilidade ambiental; vi) Promover a igualdade entre os sexos; vii) Reforçar o papel das Nações Unidas e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (NAÇÕES UNIDAS, 2000).

final da II Guerra Mundial indicam a necessidade de aumentos na ajuda internacional para o desenvolvimento.

No entanto, o tema da cooperação ao desenvolvimento é controverso e pesquisadores, agentes públicos e sociedade civil têm pressionado para que sejam explicitados os resultados dos investimentos.

Haan (2009), elenca uma série de autores e argumentos críticos baseados na percepção de que cooperação para o desenvolvimento falhou: i) Easterly (2006) enfatiza que o maior problema da cooperação ao desenvolvimento são os grandes planos e planejadores, ele suspeita que os reforços dos compromissos da cooperação são objetos de uma dominação desses planejadores, incluindo aqueles que pensam que podem planejar o mercado. ii) Moyo (2009) analisa que os beneficiários não estão comprometidos com o desenvolvimento e a redução da pobreza, e que a cooperação para o desenvolvimento afeta negativamente a governança e a competitividade econômica. iii) Existe também uma forte literatura inspirada no “pós-desenvolvimento”, que questiona totalmente a natureza da cooperação ao desenvolvimento. Autores como Escobar (1952) argumentam que existe um discurso criado pelo ocidente que é imbuído de dicotomias a respeito da sua superioridade, justificando a existência de intervenções. Esta crítica argumenta que toda a concepção de desenvolvimento, a linguagem e as instituições construídas em torno dele, causam os problemas que teoricamente deveriam resolver. iv) Uma concepção menos teórica e mais prática é crítica a respeito da criação da dependência. Alguns Estados têm 50 % do orçamento oriundo de ajuda externa, tendo instituições criadas, administradas e pagas por agências internacionais que realizam por meio da cooperação ao desenvolvimento funções do Estados. v) Outra análise crítica é quanto a capacidade de absorção das ajudas e financiamentos, argumenta-se que os governos destinatários simplesmente não tem a capacidade administrativa ou política para uso efetivo do aumento dos fluxos de ajuda. vi) Um sexto argumento contra o aumento da ajuda relaciona-se com o comportamento dos doadores, a cooperação pode ser impulsionada por motivos de política externa, o que explica parcialmente a atenção ao grande esforço realizado durante a Guerra Fria e depois do “11 de setembro”. Sob esta abordagem os motivos comerciais são igualmente importantes na forma como a ajuda é fornecida.

A discussão teórica sobre a efetividade e sobre a concepção e motivação da cooperação ao desenvolvimento, reflete-se, junto a outros fatores da conjuntura internacional, nas alterações que têm ocorrido no sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento.

Primeiramente destaca-se a Cooperação Sul – Sul que foi oficialmente institucionalizada em Buenos Aires (1978) na Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento, ela foi precedida da criação em 1972 da Unidade Especial para Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (TCDC). Em 2004 o foco em cooperação técnica foi alterado, incluindo também a cooperação financeira, desta forma o nome da unidade foi modificado para Unidade Especial de Cooperação Sul - Sul. A sua fundamentação continua sendo o entendimento de que as similaridades sociais e ecossistêmicas dos países do Sul possibilitam estratégias similares para alcançar o desenvolvimento.

Outro processo de destaque é a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Em 1996, países doadores agrupados no Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) adotaram parte dos objetivos da cúpula das Nações Unidas como metas da cooperação ao desenvolvimento. Essa decisão reflete o processo de renovação dos fundamentos da ajuda externa no pós-guerra fria. Os objetivos de luta contra a pobreza das Nações Unidas proporcionaram nova legitimidade à cooperação ao desenvolvimento, alvo de críticas às suas motivações estratégicas relacionadas à guerra fria e a sua eficácia em promover o desenvolvimento (AYLLÓN, 2006), determinaram também uma inflexão do paradigma da promoção do desenvolvimento para o da redução da pobreza, mesmo em países subdesenvolvidos, ou em desenvolvimento.

Em junho de 2000, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas e a OCDE se comprometeram em impulsionar os objetivos de desenvolvimento do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento, sendo um marco o novo direcionamento destas instituições, principalmente o FMI que sustentava que a pobreza estava fora de seu mandato estatutário, dedicando-se aos desequilíbrios macroeconômicos (AYLLÓN, 2006). Em setembro de 2000 os

Objetivos do Milênio se tornaram um compromisso global por meio da Declaração do Milênio da Assembléia Geral das Nações Unidas.

A discussão da efetividade da cooperação torna-se evidente por meio do fortalecimento e modificações no Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento . A Conferência de Roma sobre Armonização da Ajuda em 2003, seguida da Conferência de Paris sobre a Efetividade da Ajuda em 2005, culminaram na adoção de cinco princípios da cooperação ao desenvolvimento: i) alinhamento, que estabelece que os países doadores devem cooperar de acordo com as prioridades políticas de desenvolvimento dos países parceiros; ii) harmonização, se refere aos doadores articularem as múltiplas iniciativas de cooperação nos países parceiros; iii) gestão orientada a resultados, princípio fundamental de gestão, orientando ações a partir dos resultados obtidos nos programas e projetos; iv) responsabilidade mútua, sugere a prestação de contas entre os países cooperantes; v) propriedade, o país em desenvolvimento deve liderar o processo de cooperação.

As estratégias e revisões realizadas no Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e a Conferência de Monterrey sobre Financiamento ao Desenvolvimento em 2002, seguida pela reunião sobre a crise financeira em Washington em novembro de 2008 e pela Conferência de Doha sobre Financiamento ao Desenvolvimento (2008), têm reafirmado que apesar das dificuldades financeiras, a luta contra a pobreza e o bom funcionamento dos principais mecanismos de cooperação para o desenvolvimento são prioridades imprescindíveis (LEMARESQUIER, 2009).

O consenso instaurado pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio tem focalizado a cooperação ao desenvolvimento na redução da pobreza e problemas associados, concomitantemente, a presença crescente de Países de Renda Média Alta³ (Brasil por exemplo) em processos de cooperação Sul – Sul estabelecem um novo paradigma dos esforços internacionais para a promoção do desenvolvimento.

Lemaresquier (2009) salienta que atualmente os Países de Renda Média ocupam um lugar dual na cooperação ao desenvolvimento, desempenham um

³ O Banco Mundial e a OCDE utilizam um sistema de classificação dos países de acordo com o PIB *per capita*, os relatórios dos fluxos de cooperação e determinados critérios de inclusão em programas de financiamento adotam este sistema como parâmetro: <http://web.worldbank.org>.

importante papel na economia internacional, apresentam avanços na redução da pobreza, mas ainda exibem níveis de desigualdade e pobreza significativos que justificam sua inclusão nos esforços internacionais para atingir as Metas do Milênio. Por outro lado, estes podem contribuir ao esforço internacional com suas experiências exitosas por meio da cooperação Sul –Sul.

As experiências brasileiras em programas sociais e de fortalecimento da agricultura encontram amplo espaço de diálogo nas relações Sul – Sul, especialmente nos países africanos onde é maior a insegurança alimentar. Este diálogo é acompanhado da intensificação das relações diplomáticas e de projetos de cooperação ao desenvolvimento.

No governo Lula foram abertas 35 novas representações diplomáticas, sendo 15 em território africano (MYAMOTO, 2009). O Brasil apresenta uma intensificação de sua cooperação prestada, sendo incluído e considerado um dos “novos doadores” no Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (IDRC, 2008). Neste contexto os projetos brasileiros de cooperação são destacados pelo chanceler brasileiro como diferenciados (AMORIN, 2006), e pela Agência Brasileira de Cooperação como instrumento da política externa para África (ABC, 2010).

1.2. Problema

São pouco compreendidas as correlações entre: i) a intensificação da política brasileira para países africanos; ii) a presença de temas sociais e humanitários nas ações internacionais, especialmente o combate à fome e a diplomacia presidencial; iii) a cooperação brasileira na temática da segurança alimentar e nutricional como instrumento de política externa; iv) o cenário internacional de insegurança alimentar e nutricional; v) as críticas e mudanças do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento sob o questionamento da sua efetividade e concepções sobre o desenvolvimento.

1.3. Delimitação da pesquisa

Esta pesquisa é desenvolvida por meio de análises qualitativas das ações brasileiras de cooperação ao desenvolvimento na temática da segurança alimentar e nutricional, restringindo-se à seguinte **delimitação institucional**:

- Agência Brasileira de Cooperação.
- CG FOME - Coordenação Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (MRE).
- CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e seus países membros.

São avaliadas as ações brasileiras de cooperação ao desenvolvimento no período constituído pela **delimitação histórica** referente aos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010).

O conceito “**cooperação ao desenvolvimento**” adotado baseia-se na definição da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) para ajuda oficial ao desenvolvimento.

Cooperação ao desenvolvimento são subsídios ou empréstimos realizados entre Estados e agências multilaterais com o objetivo principal da promoção do desenvolvimento econômico e bem-estar das populações. Em casos de empréstimos financeiros os fluxos devem ter caráter de doação de ao menos 25%. Além de fluxos financeiros, estão incluídas na “cooperação ao desenvolvimento” a cooperação técnica para o desenvolvimento e a cooperação Sul – Sul.

- **Cooperação técnica para o desenvolvimento:**

Inclui recursos destinados pelos Estados ou agências multilaterais para atividades de educação ou formação nos países cooperantes ou no exterior, pagamentos para consultores, assessores e técnicos, bem como professores e

administradores que servem nos países cooperantes (incluindo o custo dos equipamentos associados).

- **Cooperação Sul Sul:**

Inclui ampla colaboração entre os países do Sul nos domínios político, econômico, social, ambiental e técnico. Pode ser estabelecida através de relações bilaterais e regionais. Países parceiros desenvolvidos e organizações internacionais, podem apoiar e reforçar a Cooperação Sul - Sul através de acordos referidos como cooperação triangular.

- **Cooperação ao desenvolvimento na temática da segurança alimentar e nutricional:**

Inclui qualquer projeto ou ação que se enquadre nas definições de cooperação ao desenvolvimento, cooperação técnica ao desenvolvimento, ou Cooperação Sul – Sul, com o objetivo de contribuir para a melhoria do acesso físico, social e econômico a uma alimentação suficiente, segura e nutritiva, atendendo às necessidades dietéticas e preferências alimentares de uma determinada população visando sua vida ativa e saudável.

1.4. Resultados esperados

A proposta desta pesquisa é examinar a **hipótese** de que *a evidência brasileira no cenário internacional na temática de combate à fome e a demanda por sua cooperação está **mais** correlacionada aos resultados nacionais de redução da pobreza e insegurança alimentar e à inserção deste tema, conjuntamente com a cooperação ao desenvolvimento, como instrumentos de sua política externa; e **menos** correlacionada à experiência internacional brasileira em cooperação ao desenvolvimento no tema de segurança alimentar e nutricional, ou algum diferencial internacional na sua concepção técnica e conceitual e à resultados derivados de seus projetos e ações internacionais.*

Para cumprir este objetivo as seguintes questões serão discutidas:

- *Como* o cenário internacional possibilita a evidência brasileira no tema do combate à fome?
- *Como* a cooperação para o desenvolvimento no contexto da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) constitui estratégia da política externa brasileira?
- *Qual* tem sido a atuação brasileira na cooperação ao desenvolvimento nos países membros da CPLP?
- Os conceitos e projetos brasileiros de cooperação ao desenvolvimento no tema “segurança alimentar e nutricional” apresentam diferenciais internacionais?

1.5. Metodologia e estrutura da monografia

A natureza desta pesquisa se alinha aos objetivos pretendidos à obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais priorizando a *organização de diferentes interpretações possíveis e existentes sobre o fenômeno sob investigação*. Não constituiu objetivo a coleta de dados primários ou o estabelecimento de análises inéditas, ou ainda a construção de teorias.

Neste sentido, a revisão bibliográfica possibilitou além dos elementos para a contextualização do fenômeno de investigação, sua justificativa e avaliação das diferentes abordagens conceituais, também os dados já analisados e sistematizados por diferentes autores. Estes foram relacionados visando o objetivo desta monografia, esta reorganização corresponde à tradicional “apresentação e análise dos dados”.

Apesar da compreensão da natureza deste trabalho, a contemporaneidade do tema de pesquisa exigiu a consulta a documentos oficiais, especialmente declarações e relatórios de organizações internacionais e nacionais, além de entrevistas não estruturadas realizadas com atores de importância destacada nos processos estudados.

O método analítico proposto é a inferência, procurando analisar o fenômeno para posteriormente avaliá-lo frente aos conceitos teóricos. A **variável dependente** é a intensificação e evidência internacional da cooperação brasileira para o desenvolvimento na temática da segurança alimentar e nutricional. As **variáveis independentes** consideradas são: i) O cenário internacional na temática da segurança alimentar e nutricional e a inserção brasileira; ii) A política externa brasileira para África; iii) A evolução do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento a as análises críticas em relação a sua efetividade e seu objetivo, o desenvolvimento.

A variável independente **“política externa brasileira para África”** é considerada antecedente, ou seja, ela possui elementos que antecedem a variável dependente (**“a intensificação e evidência internacional da cooperação brasileira para o desenvolvimento na temática da segurança alimentar e nutricional”**) e também as outras variáveis independentes. A variável **“O cenário internacional na temática da segurança alimentar e nutricional e a inserção brasileira”** é considerada uma variável interveniente, pois na delimitação temporal proposta, ela influencia as variáveis independentes e a dependente a partir de um espaço temporal mais limitado. A variável **“A evolução do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento a as análises críticas em relação a sua efetividade e seu objetivo, o desenvolvimento”** é considerada interveniente em relação as outras variáveis.

No “capítulo um” são analisadas as oportunidades que cenário internacional proporciona à evidência brasileira no tema do combate à fome. Em seguida, no “capítulo dois” descreve-se como a cooperação para o desenvolvimento no contexto da CPLP constitui estratégia da política externa brasileira. No “capítulo três” são delimitadas as atuações brasileiras por meio da cooperação ao desenvolvimento no tema segurança alimentar e nutricional nos países membros da CPLP. No “capítulo quatro”, os conceitos e projetos brasileiros de cooperação ao desenvolvimento no tema segurança alimentar e nutricional são avaliados em relação a evolução do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento a suas análises críticas.

Em decorrência da abrangência de atores e processos envolvidos no fenômeno de estudo, optou-se por um enfoque analítico que corresponde aos espaços

institucionais e temporais onde são previamente observadas sua maior expressão: a CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) e seus países membros, a ABC (Agência Brasileira de Cooperação) e a CG-FOME (Coordenação Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome - MRE) no período compreendido pelos governos de Luiz Inácio Lula da Silva.

2. O BRASIL E A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO CENÁRIO INTERNACIONAL

Uma das características peculiares do mandato de Luiz Inácio Lula da Silva é a ampliação da temática do desenvolvimento social por meio de políticas e programas específicos e da presença transversal deste tema no discurso político. Nacionalmente e internacionalmente o desenvolvimento social é referenciado na desigualdade nacional de oportunidades e na constituição norte/sul do sistema internacional. A necessidade de superar estes entraves emerge na retórica, nas estratégias políticas e em diferentes fóruns multilaterais, constituindo um fator constante em projetos, políticas e discursos visando o desenvolvimento econômico.

A partir do discurso de posse do primeiro mandato, Lula destacou no amplo campo do desenvolvimento social o tema da fome:

[...] “e eu desejo, antes de qualquer outra coisa, convocar o meu povo, justamente para um grande mutirão cívico, para um mutirão nacional contra a fome. [...] Por isso, defini entre as prioridades de meu Governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de “Fome Zero””(BRASIL, 2010a).

Posteriormente, o lançamento do programa “Fome Zero” estabeleceu uma estratégia de superação da fome através do fortalecimento de diferentes programas coordenados por diversos ministérios. Apesar da ampla estrutura operacional e ministerial adotada, com alguns programas iniciados no governo anterior, o principal diferencial foi a reativação do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), a estruturação e aprovação LOSAN (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional), a realização de Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional e a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 47, que inclui a alimentação entre os direitos sociais estabelecidos no Artigo 6º da Constituição, dando evidência ao combate à fome na perspectiva do direito à alimentação e na responsabilidade do Estado.

O lançamento do “Fome Zero”, sua estruturação e o destaque do “tema fome” na diplomacia presidencial tornaram-se visíveis internacionalmente e permaneceram nos discursos e ações governamentais durante o primeiro e segundo mandatos.

Desde a criação do programa “Fome Zero” a FAO o acompanha com especial interesse, este é referenciado em documentos como uma experiência bem sucedida. Na estrutura do MRE o tema da segurança alimentar e nutricional foi colocado sob a Coordenação Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome, criada em 2004. Em 2006 o Brasil sediou a Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural estabelecendo em sua declaração a relação entre a desigualdade no desenvolvimento e a fome, reforçando a necessidade do enfrentamento do tema pela comunidade internacional. Em sucessivas conferências internacionais o Brasil reiterou a necessidade da FAO ser um *locus* privilegiado para o debate sobre segurança alimentar e nutricional e a necessidade de compromissos internacionais.

Estas atuações internacionais foram reforçadas pelo recente anúncio de que o Brasil alcançou o primeiro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, reduzir pela metade o número de pessoas com renda diária inferior a um dólar. Assim, foram fortalecidos internacionalmente o reconhecimento das políticas e programas brasileiros para segurança alimentar e nutricional. O PMA (Programa Mundial de Alimentação) tem elogiado os programas brasileiros e adotado princípios e modelos como exemplo em projetos piloto (O Estado de São Paulo, 2009).

Na Conferência Mundial sobre Segurança Alimentar em novembro de 2009 os programas brasileiros foram destacados e reconhecidos como exemplos de sucesso pelo relatório “Pathways to Success” elaborado pelo diretor geral da FAO (FAO, 2009b), e no relatório “Who’s Really Fighting Hunger?” elaborado pela organização não governamental Action Aid (ACTION AID, 2009).

Nesta conferência mundial o cenário futuro traçado é preocupante, as razões são a previsão de aumento significativo no crescimento populacional e a constatada redução de investimentos em pesquisas e políticas públicas para produção de alimentos nos últimos anos. A produção mundial de alimentos deve aumentar em 70% nos próximos 40 anos para suprir a demanda crescente (FAO, 2009a).

A recente visibilidade internacional para a segurança alimentar e nutricional foi inicialmente reforçada pela crise nos preços dos alimentos em 2008, na ocasião o representante do Banco Mundial Robert Zoellick relacionou a alta nos preços com o

crescimento da demanda, mas também com a intensificação do uso de biocombustíveis, competindo em área agricultável e destino da produção de grãos alimentares.

Este fato proporcionou ao Brasil posicionar-se no centro do debate sob diferentes enfoques, grande produtor de biocombustíveis e que projeta um aumento na produção baseando-se na demanda por exportação, o Brasil têm defendido que o etanol brasileiro não contribui para a insegurança alimentar, pois além do fortalecimento da agricultura industrial para produção de etanol o Brasil tem investido em programas de fortalecimento da agricultura visando a produção e acesso a alimentos⁴.

O cenário internacional é favorável aos atores que tratem o tema da segurança alimentar e nutricional como estratégico. As políticas brasileiras em segurança alimentar e nutricional e seus resultados positivos possibilitam a harmonização de interesses setoriais (principalmente da agricultura industrial ligada à cadeia dos biocombustíveis e a agricultura familiar) refletidos em sua política externa como um diferencial estratégico.

⁴ Discurso do presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva durante o “FAO High-Level Conference on World Food Security: the Challenges of Climate Change and Bioenergy” Roma, Junho de 2008 (BRASIL, 2010b).

3. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA ÁFRICA

Apesar de distintas análises a respeito das especificidades da estrutura da política externa realizada na gestão presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, um pressuposto comum são as evidentes focalizações temáticas e regionais. Regionalmente têm enfoque fortalecidos a América Latina e Caribe e os países Africanos, sem prejudicar a atenção e pragmatismo dedicados aos eixos europeu e norte americano.

O continente Africano vem ocupando um espaço destacado na retórica da política externa e como estratégia de fortalecimento de bem sucedidas ou almejadas inserções internacionais baseadas e em sua relativa liderança Sul – Sul e nas possibilidades concretas de suas relações universalistas e pragmáticas.

O G – 20 formado em 2003 é um importante fórum que permite avançar para inclusão na pauta da OMC a questão agrícola, possibilitando a partir do protagonismo brasileiro o desempenho de um papel estratégico (*global player*). Outra medida de êxito foi o enfrentamento conduzido pelo Brasil e África do Sul contra os Estados Unidos da América, defendendo a quebra de patentes para produção de remédios contra o HIV (SARAIVA, 2008).

Sem prejuízo ao seu pragmatismo ancorado na perspectiva da política externa como estratégia de desenvolvimento, e portanto, na intensificação de fluxos comerciais e abertura de novos mercados, temas sociais têm destaque na sua inserção internacional.

Estes são especialmente referenciados na desigual estrutura Norte – Sul do sistema internacional, mas são constituídos numa prática pragmática em fóruns internacionais, políticas internas estruturadas com foco na redução pobreza, como o programa “Fome Zero”, e na projeção internacional destas políticas por meio dos resultados alcançados⁵, além da incorporação do tema na estrutura burocrática⁶ do Ministério das Relações Exteriores e intensamente na diplomacia presidencial.

⁵ O Brasil alcançou o primeiro dos objetivos do milênio reduzindo pela metade a população que vive com renda diária inferior a 1 dólar (BRASIL, 2007).

A argumentação deste capítulo ultrapassa a evidente focalização temática e regional da política externa (considerando o recorte desta pesquisa: África – CPLP; Cooperação ao Desenvolvimento em Segurança Alimentar e Nutricional) procurando as especificidades de sua estrutura que permitem um *locus* evidenciado para estes temas. Descreve-se a relativa modulação temporal das relações Brasil – África num processo de maior ou menor intensidade, delimitando como estes temas se tornaram mais evidentes na atual conjuntura e estabelecendo algumas aproximações quanto a sua permanência em destaque.

3.1. O locus na política externa brasileira para africa e para a cooperação ao desenvolvimento

A política externa brasileira baseada em eixos de atuação bem concretizados estabelece historicamente a constituição e fortalecimento de uma série de relações bilaterais que hoje cunham a intensa participação brasileira no sistema de relações internacionais.

Lessa (1998) propõem, a partir deste acervo de relações, estabelecer conceitualmente uma moldura da construção do sistema contemporâneo de relações internacionais brasileiro, com enfoque no universalismo, que, juntamente com o pacifismo, o juridicismo e o realismo, constituem a moldura conceitual da *práxis* diplomática brasileira, entendendo o desenvolvimento como interesse nacional norteador da atuação internacional.

“Em diferentes momentos da história contemporânea, essa leitura se concretizou na perseguição de cinco objetivos básicos:

a) a perseguição, no plano internacional, dos elementos tidos como indispensáveis à leitura do projeto de desenvolvimento econômico em vias de implementação, sejam eles investimentos, mercados, tecnologias, fontes de energia ou empréstimos;

⁶ Em 2004 foi criada no MRE a Coordenação Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome cujo objetivo principal é coordenar ações internacionais nos temas relacionados à segurança alimentar e nutricional e assistência humanitária.

b) a concertação internacional, nos fóruns em que se fizer possível, para a construção de regras que desimpedissem o acesso aos insumos para o desenvolvimento;

c) a diversificação dos contatos internacionais, esconjurando a “maldição das relações especiais” com os EUA, com o que se entende os apertos nas margens de decisão e de autonomia internacional proporcionados pelos alinhamentos;

d) a integração eficaz nos fluxos econômicos internacionais;

e) a construção de uma presença internacional própria, não-alinhada e crescentemente desvinculada dos constrangimentos ideológicos do momento, sem que com isso se negue o escopo civilizacional ocidental;” [...] (LESSA, 1998, p. 30).

Esta moldura conceitual com ressaltos ao universalismo e a diversificação dos contatos internacionais, possibilitando relativa flexibilidade e autonomia nas relações com os eixos preferenciais europeu e americano e também a afirmação de uma presença própria não alinhada que se desvincula dos constrangimentos ideológicos do momento, encontra repercussão na atual intensificação das relações com países africanos e na própria afirmação de seu diferencial na cooperação ao desenvolvimento (Sul- Sul).

“Ao oferecer oportunidades de cooperação, o Brasil não almeja o lucro ou o ganho comercial. Tampouco há “condicionalidades” envolvidas. Buscamos tornar realidade uma visão nova das relações entre os países em desenvolvimento, inspirada na comunhão de interesses e na ajuda mútua” (AMORIN, 2006).

Nas palavras do chanceler brasileiro identificamos três pontos que dialogam com o contexto histórico e contemporâneo da cooperação ao desenvolvimento. Primeiro ele estabelece um descolamento em relação à visão liberal da cooperação relacionada aos fluxos comerciais, posteriormente diferencia-se da estruturação histórica da cooperação muito relacionada ao final da II Guerra e Guerra Fria, onde predominava a cooperação entre países alinhados aos pólos americano ou soviético, e em seguida destaca o empenho na concretização da “visão nova” no relacionamento entre países em desenvolvimento, delimitando portanto uma identificação não específica com posicionamentos, críticas, ou concepções diferenciadas de

cooperação para o desenvolvimento, enquanto questionadoras do escopo civilizacional ocidental.

A forte reaproximação com os países africanos na política externa do governo Lula dialoga com o objetivo destacado de fortalecimento e diversificação dos contatos internacionais e seus resultados esperados.

Lessa (1998) identifica o universalismo seletivo historicamente constituído como válvula de escape relacionado ao período histórico do pós-guerra ao início da década de 1990, onde foi possível um deslocamento do eixo de constrangimento da política externa brasileira (EUA, Israel e África do Sul) consolidando linhas de cooperação com a Europa Ocidental, Japão e aproximações com Oriente Médio e com a África Negra. Destaca a qualificação da inserção internacional brasileira universalista com eixos seletivos (Até a década de 90 a Europa em quatro eixos: Sentimental, Instrumental, Conflito, Indiferença; Na década de 90 os eixos estratégicos: regional, europeu, norte americano, Orla do Pacífico e potências regionais), mas afirma que na década de noventa a plasticidade da cena internacional e a possibilidade da tomada de posições mais vantajosas caracteriza a seletividade como instrumento de racionalização e não limitação dos contatos bilaterais, sempre temperada com o pragmatismo, versão contemporânea do realismo em política exterior, possibilitando historicamente a construção da universalidade conjugada com a operacionalização concreta das relações bilaterais.

“A seletividade, ao proporcionar instrumentalidade ao universalismo, renova-lhe a permanência no rol dos princípios e valores que orientam a Política Exterior, conferindo-lhe o revestimento de preponderância para a inserção internacional do país contemporâneo” [...] (LESSA, 1998)

Desta forma, podemos fortalecer a argumentação da reaproximação das relações brasileiras com países africanos no governo Lula como uma evidência da renovação e permanência do universalismo seletivo. Apesar de não podermos apontar este como fator único, alguns autores destacam o continente Africano, especialmente alguns países, como estratégicos na condução de temas internacionais multilaterais e no objetivo norteador da política externa brasileira, o desenvolvimento

econômico. Destacam-se neste sentido a quebra de patentes para produção de remédios para HIV e as negociações agrícolas conduzidas conjuntamente pelo G 20.

Outras abordagens teóricas também estabelecem uma moldura da atual política externa brasileira. Através do enfoque paradigmático⁷, Cervo (2003) avalia que as relações internacionais do Brasil deram origem a quatro paradigmas: o liberal-conservador (do século XIX a 1930), o Estado desenvolvimentista (1930 a 1989), O Estado normal e o Estado logístico, sendo os três últimos integrantes do atual modelo brasileiro de relações internacionais desde 1990.

Nos componentes teóricos destes paradigmas encontramos características que subsidiam o entendimento da atual inserção dos temas da cooperação para o desenvolvimento e das relações com o continente Africano na política externa brasileira, dialogando com o universalismo.

“O paradigma vigente permite avaliar o desempenho dos dirigentes e da sociedade organizada. A produção de um conceito paradigmático pressupõe a longa duração não servindo à análise de conjunturas, a não ser a reverso, na medida em que essas conjunturas do tempo curto nele encontrem sua localização cognitiva e operacional.” (CERVO, 2003)

Analizando a articulação proposta por Cervo (2003) entre os paradigmas Desenvolvimentista, Normal e Logístico, componentes da atual estrutura da política externa brasileira, é claramente notável entre estes a centralidade ao tema do desenvolvimento e o enquadramento que possibilita aos diferenciados interesses da sociedade, apesar de sua diferenciação ideológica e política. Outro componente finalístico encontrado é a inserção qualificada e independente no cenário

⁷ O estudo paradigmático é a construção de conceitos pela via da observação empírica. A história constitui-se o campo de observação analisado em três níveis: o diplomático, o político e o das relações internacionais, envolvendo determinados pressupostos: i) A idéia de nação que um povo faz de si e sua cosmovisão, ou a imagem que uma determinada formulação conceitual projeta dos outros povos; ii) A percepção de interesses nacionais (sociais, políticos, culturais) que se modificam com mudanças de paradigmas; iii) A elaboração política que envolve o modo de relacionar o interno ao externo e a manipulação da informação para estabelecer o cálculo estratégico e a decisão. A análise paradigmática converge para dois tipos de resultados: i) O efeito cognitivo, uma vez que o paradigma organiza a matéria, sempre complexa, conferindo-lhe o grau possível de inteligibilidade orgânica. ii) O efeito operacional, um paradigma inclui um modo de proceder, no caso, de fazer política exterior ou de controlar as relações internacionais (CERVO, 2003).

internacional, apesar de constituírem estratégias diferenciadas sob os diferentes paradigmas.

Neste sentido, a atuação internacional brasileira analisada com foco no fortalecimento das ações de cooperação ao desenvolvimento com países africanos proporciona externamente o fortalecimento do diálogo entre nações possibilitando o apoio público às relações comerciais internacionais estatais e privadas. Concomitante, vislumbra visibilidade à cooperação como atuação e liderança internacional diferenciada e independente, que internamente dialóga com diferentes interesses da sociedade civil (universidades, ONGs, movimentos sociais) norteados pela idéia de desenvolvimento.

Apesar de serem evidentes a inserção de temas sociais na agenda internacional e a intensificação das relações Sul – Sul no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, Vigevani (2007) argumenta que não podemos caracterizar a política externa brasileira como um retorno ao terceiro mundismo apesar da relação Sul - Sul estar no centro da agenda. Sua leitura é de uma reorientação necessária às mudanças de ordem doméstica, como a consolidação dos princípios “universalistas” da democracia, e a segunda, de caráter externo, a aceleração do processo de globalização que impossibilitou ao país manter uma política externa com baixo grau de interdependência com relação a outros países. Caracterizando, portanto, uma inserção multilateralista ativa com interesses orientados pelo desenvolvimento, constituindo a “estratégia da autonomia pela diversificação”.

3.2. Relações Brasil – África: condicionantes, intensidades e influências da CPLP e da cooperação ao desenvolvimento

Para delimitação da modulação temporal das relações Brasil - África é estabelecida uma abordagem não factual, mas baseada nas variáveis subjacentes e nas suas alterações que influenciam a intensidade da política brasileira para África.

Após identificarmos as variáveis, suas alterações e respostas das relações Brasil - África, avaliamos a evolução e o estado de predominância relativa entre elas. Posteriormente, esboçamos em que medida a CPLP (Comunidade dos Países de

Língua Portuguesa) e a cooperação ao desenvolvimento podem interferir nesta predominância relativa e na intensidade das respostas das relações Brasil – África.

Saraiva (1994) descreve as relações brasileiras com o continente africano entre 1930 e 1990 estabelecendo uma correlação entre condicionamentos políticos, ideológicos e do sistema internacional com os fatos que evidenciam aproximações e distanciamentos nas relações Brasil - África. Baseando-se em Saraiva (1994) identificamos as seguintes variáveis que interferiram na política africana do Brasil neste período: i) Ideologia e instrumentos políticos brasileiros; ii) Ideologias, instrumentos políticos e nível de desenvolvimento dos países africanos; iii) Relações econômicas e comerciais; iv) Sistema internacional.

Um delineamento ideológico de destaque é o culturalismo, inicialmente foi caracterizado pelo afastamento brasileiro deliberado das raízes negras e o alinhamento com as nações modernas buscando o embranquecimento da população brasileira. Segundo Saraiva (1994) esta visão predominava nas primeiras décadas do século 20 e influenciava na importância menor da África na política externa brasileira entre 1930 e 1946.

No entanto, o delineamento ideológico relacionado a identificações e pretensões culturalistas pode ser determinado como uma variável sempre presente com intensidade definida em relação à evidência das outras variáveis, expressando-se sob diferentes pontos de vistas e com diferente intensidade na determinação das relações Brasil – África.

Observa-se que a intensificação da potencial importância comercial da África e o desenvolvimento brasileiro na década de 60 levam a um pragmatismo que minimiza a importância relativa da ideologia culturalista sob diferentes pontos de vista (caracterizados por opiniões anti-colonialistas, ou nas relações preferenciais com Portugal e nas relações crescentes com África do Sul). Essa importância relativa também é minimizada sob influência da *política externa independente* (1961) que marca um posicionamento menos alinhado em relação à Europa e Estados Unidos, mas que continha ambigüidades na relação com Portugal e com as colônias portuguesas e seus anseios de independência.

A *política externa independente* brasileira (1961) que fortaleceu as intensões com o continente Africano e posteriormente (1964) a mudança destas intenções a partir dos governos militares que se seguiram, expressam a influência e intensidade de outro delineamento ideológico. Este é relacionado a formulação da política externa a partir da leitura do sistema internacional e do entendimento das vias estratégicas para o desenvolvimento.

A política externa independente fundou as matrizes iniciais da política africana do Brasil: o crescimento interno e a projeção internacional. No entanto, após o golpe militar de 1964 a cooperação política e econômica foi substituída pelo enfoque geopolítico, se fortalecendo no argumento da influência comunista em África e retomando o apoio ao colonialismo Português em África (SARAIVA,1994).

Neste sentido, a ideologia referente ao desenvolvimento e à formulação da política externa como instrumento também alteram a ênfase e o ponto de vista predominante da ideologia culturalista. No entanto, Saraiva (1994) destaca no governo Médici um descolamento da política externa e da política internacional, o que proporcionava o pragmatismo necessário.

Analisando sob esta perspectiva tornava-se viável ao Brasil manobrar acompanhando a evolução internacional dos temas do racismo e da independência das colônias africanas, reativando a política africana no final dos governos militares e culminando na reafirmação da relação Brasil – África no período de redemocratização. Segundo Saraiva (1994), neste período a política com África foi concebida sob nova matriz: vinculada ao projeto de manutenção do nacional desenvolvimentismo, ao pragmatismo econômico comercial, à influência estratégica no Atlântico Sul, e a relações diretas com a África de língua portuguesa (minimizando a intermediação Portuguesa) reafirmando a história e culturas comuns.

As relações comerciais e econômicas vinculadas ao objetivo do desenvolvimento constituíram uma variável de importância relativa crescente que se sobrepôs ou proporcionou diferentes enfoques às outras variáveis apresentadas (ideologias e instrumentos políticos). Estes diferentes enfoques foram moldados de acordo com a compatibilidade dos espaços e tendências no sistema internacional, que

se tornaram mais flexíveis com a emergência de novos atores internacionais e o relativo enfraquecimento do bipolarismo.

Inicialmente, Saraiva (1994) argumenta que entre 1930 e 1946, apesar da baixa intensidade de relações entre Brasil e África e o predomínio da ideologia culturalista preferencial aos países desenvolvidos, as preocupações brasileiras com o potencial competitivo da África em relação aos produtos agrícolas eram temas de comunicações diplomáticas. Entre 1940 e 1950, o principal tema era a concorrência ao financiamento econômico proporcionado pelos países desenvolvidos à América Latina e à África e a concorrência entre produtos primários africanos e brasileiros nos mercados internacionais.

Após 1960 a industrialização brasileira proporciona uma revisão da relação com as economias africanas, não como competidoras, mas como potenciais consumidoras de manufaturas e parceiros estratégicos na demanda energética brasileira, apesar do Brasil nesta época ainda preocupar-se com a relação preferencial junto às ex-metrópoles.

A industrialização brasileira, a diversificação das exportações e posteriormente, entre 1970 e 1980, os processos africanos de independência, o enfraquecimento internacional da importância agrícola africana, agravadas pela crise no início da década de 90, proporcionaram um período de intensificação e posterior declínio das relações comerciais entre Brasil e África.

Saraiva (1994) salienta que especialmente Nigéria e Angola e a importação de petróleo pelo Brasil representaram de 1970 a 1980 um espaço de diversificação das vulnerabilidades brasileiras e portanto de reafirmação da política africana, contituindo-se também fonte potencial de apoio para demandas comuns no diálogo Norte – Sul e nas Nações Unidas. Mas as relações comerciais encontraram obstáculos específicos relacionados ao desconhecimento da cultura e ao peso preferencial do comércio com as ex-metrópoles, que com a crise no início da década de 90, a redução dos mercados africanos e o Brasil alcançando menor vulnerabilidade energética, determinaram uma tendência declinante nas relações.

O relativo predomínio do pragmatismo brasileiro e das relações comerciais e econômicas como variável que se sobrepunha às ideologias culturalistas não as

eliminava, e foi na lenta transição ambígua no relacionamento entre Portugal e o continente africano que a política brasileira foi se posicionando, de acordo com os espaços cedidos pelo cenário internacional e na própria tensão entre Portugal e suas colônias o Brasil foi consolidando, especialmente entre 1972 e 1975, uma política pró-independência das colônias baseando-se na história e culturas comuns. Segundo Saraiva (1994) com uma inflexão evidente para o continente africano neste período e em 1985 reforçando sua crítica ao *apartheid* com sanções à África do Sul, a questão da independência dos PALOPs (Países Africanos de Língua Portuguesa) foi o maior desafio da política africana do Brasil.

Portanto, a ideologia brasileira culturalista tendeu à desvalorização das relações preferenciais com Portugal para a valorização da história e identidades comuns com a África, principalmente influenciada pelo sistema internacional, onde havia uma acomodação favorável a esse posicionamento e pelas intensificações das relações comerciais e econômicas. No entanto, o nível de desenvolvimento dos países Africanos constituiu uma variável que se sobrepôs às relações meramente embasadas na valorização da história e culturas comuns, como se verificou na década de 1990.

Ou seja, foi fortalecido o enfoque pragmático da política externa brasileira, também expresso nas tendências de ideologias e constituição de posicionamentos e instrumentos políticos para o desenvolvimento, que tenderam da ruptura possível (golpe militar de 1964) à cautela pragmática em favor das relações econômicas e comerciais (final do regime militar e redemocratização).

Constituída esta leitura das variáveis que influenciam historicamente as relações brasileiras com a África, cabe estabelecer em que medida a CPLP e a intensificação das relações com os países africanos de menor projeção, especialmente através da cooperação ao desenvolvimento, podem interferir neste arranjo de variáveis.

A CPLP fundada no ano de 1996, justamente um período de pouca intensidade das relações Brasil – África e de retração da política externa para aquele continente, foi segundo Myamoto (2009) idealizada a partir de uma concepção pretenciosa de

interesses comuns, mas cuja estruturação foi modesta, correspondendo justamente à escassez dos interesses comuns passíveis de enfrentamento conjunto.

Justamente sobre aquela que se mostrou a mais evidente e crescente variável nas relações entre Brasil e África (pragmatismo comercial e econômico), não encontramos na CPLP sua maior expressão, apesar da intensificação do desenvolvimento de Angola e Moçambique. Ribeiro (2007) destaca que as relações comerciais brasileiras mais intensas ocorrem com África do Sul, Angola e Nigéria.

No entanto, apesar da retração nas relações com África na década de 90 e no primeiro mandato de FHC, compatíveis com uma estratégia mais alinhada ao Norte (“autonomia pela participação”), a estrutura multilateral da CPLP e a histórica relação colonialista entre Portugal e os outros países membros, tenderam a fortalecer a posição brasileira culturalista, amparando-se nas similaridades históricas e culturais com África como estratégia de distanciamento do passado colonialista português, fortalecendo uma liderança diferenciada.

Sob esta análise não é possível afirmar que a CPLP irá alterar o arranjo de variáveis, suas relações e intensidade da política brasileira para África, mas é possível identificar que torna-se cada vez mais delicado um recuo nas relações brasileiras com África, especialmente com os países membros da CPLP. Esboçando uma tendência de manutenção e intensificação do viés culturalista baseado na história e cultura comuns, reforçados por características da política externa, o juridicismo e o multilateralismo, e com uma intensificação evidente na relação com países africanos no governo Lula pretendendo colocar na pauta do sistema internacional as relações Norte/Sul.

A ênfase no pragmatismo com uma predominância relativa da variável econômica e comercial nas relações com África pode ser considerada uma característica geral das relações brasileiras Sul – Sul.

Saraiva (2008), aponta como enquadramento geral da política exterior brasileira as seguintes variáveis diretamente relacionadas a valorização da economia na sistema internacional: i) o liberalismo e seus resultados, a intensificação e diversificação dos fluxos comerciais e consequentes alterações nas relações internacionais; ii) a defesa da democracia e as liberdades pessoais e econômicas

como rota de inserção internacional sugerida aos países emergentes; iii) o avanço das alianças regionais econômicas e comerciais.

Sob este enquadramento geral, Saraiva (2008) salienta duas abordagens que evoluem concomitantes na política externa brasileira, especificamente nas relações e cooperação Sul – Sul⁸. A primeira defende uma projeção mais autônoma do Brasil na política internacional, enfatiza os “problemas Norte/Sul”, dá mais importância a pretensão brasileira em tornar-se membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, busca um papel de liderança e dá relevância à cooperação com países do Sul. A segunda mantém as reivindicações da primeira, mas apoia mais abertamente os regimes internacionais vigentes, defendendo a inserção internacional a partir da soberania compartilhada e da autonomia pela participação, sendo classificada como liberal. No governo Collor havia uma clara tendência liberal seguida por Itamar Franco, no Governo Cardoso houve certa conjunção das duas perspectivas e no governo Lula a política volta-se a uma perspectiva mais autonomista.

A cooperação Sul - Sul sob estas abordagens tem três focos de atenção, o regional na América Latina, como forma de reforçar e dar seguimento às diretrizes da política externa de inserção e fortalecimento internacionais através de atuações regionais, a relação preferencial com potências emergentes (China, Índia, África do Sul) que constituem potencial equilíbrio das relações internacionais e a recuperação do diálogo mais abrangente com países menos desenvolvidos.

“A posse do presidente Lula e o reforço da corrente autonomista deram uma nova direção à política externa brasileira, empenhada agora em construir uma nova estratégia de inserção internacional do país, que reflete melhor, tanto seu papel no mundo, quanto as próprias limitações da inserção periférica dos países em desenvolvimento. Este movimento deu um novo peso à cooperação Sul – Sul dentro da política exterior brasileira, tratando de consolidar um multilateralismo mais favorável à estes países. Pretende-se, entre outras coisas, recuperar a divisão norte/sul e colocá-la no centro da política internacional” (SARAIVA, 2008 p. 139).

⁸ O termo cooperação Sul – Sul sempre que referenciado à Saraiva (2008) refere-se às relações Sul - Sul, incluindo as econômicas, comerciais e também as relações de cooperação para o desenvolvimento, não são considerados como sinônimos os termos “cooperação Sul – Sul” e “cooperação para o desenvolvimento”, ou “Cooperação Sul – Sul”.

Portanto a dimensão múltipla da política externa é que determina as opções de cooperação Sul – Sul. Nas relações com América Latina prevalece uma estratégia mais próxima ao hegemom, e nos outros casos é perseguida uma liderança para ação coletiva (SARAIVA, 2008). Neste sentido, apesar de ser considerada como um diferencial da política externa brasileira, muito relacionada à retórica culturalista, a cooperação ao desenvolvimento está no contexto das relações Sul – Sul e portanto igualmente determinada pela dimensão pragmática e multifacetária da política externa.

Apesar da intensificação da cooperação prestada durante o governo Lula e da argumentação relativa ao seu atual diferencial, Cervo (1994) avalia a cooperação brasileira entre o período de 1980 a 1990, quando predomina a cooperação recebida, e destaca que o governo brasileiro a considerava como instrumento moderno, eficaz e indispensável de política externa, sendo utilizada para refletir de forma sintética a essência da política exterior, dar suporte a realização das metas do desenvolvimento e sendo constituída de forma pragmática, desideologizada, até mesmo despolitizada.

No contexto das relações Brasil – Africa a intensificação das ações de cooperação ao desenvolvimento delimita-se como estratégia instrumental da política externa, estando submetida a clara predominância da abordagem autonomista no governo Lula e sua possível alteração, mas a sua prática no longo prazo pode determinar a evidência e permanência da variável culturalista. A interferência da cooperação ao desenvolvimento no peso do pragmatismo econômico e comercial é improvável, já que o próprio desenvolvimento econômico e as relações comerciais tendem a contribuir fortemente ao objetivo de liderança diferenciada, que inclusive está presente em ambas abordagens conceituais da política externa.

Portanto, o espaço privilegiado de uma atuação diferenciada da cooperação brasileira ao desenvolvimento, inspirada na ajuda mútua e na comunhão de interesses como instrumento para liderança Sul – Sul, provavelmente se manterá apenas enquanto a retórica e o aumento do número de projetos se constituírem novidades no cenário internacional e nas relações com países africanos.

Procurando responder se as especificidades do governo Lula constituem mudanças na política externa brasileira, Vigevani (2007) utiliza a análise de

Hermann (1990) que caracteriza três tipos de mudanças possíveis: i) pequenos ajustes; ii) modificações de objetivos e de programas; iii) alterações fundamentais no comportamento internacional dos países. Esses graus de mudanças são examinados buscando identificar suas origens, agrupadas em quatro fatores: i) líderes; ii) burocratas; iii) reestruturação doméstica; iv) choques externos. Ele adota uma interpretação multicausal e conclui que a política externa de Lula da Silva não se afastou do princípio historicamente assentado para a diplomacia de que a política externa é um instrumento para o desenvolvimento econômico e para a conseqüente preservação e ampliação da autonomia do país, mas apresenta ajustes ou mudanças de programa com relação às ações do governo anterior, especialmente sob uma diplomacia presidencial.

4. BRASIL - PROJETOS E AÇÕES INTERNACIONAIS DE COOPERAÇÃO EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Este capítulo apresenta o objeto central em estudo a partir de duas unidades de avaliação: Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e Coordenação Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CG FOME – MRE). Analiza-se cada unidade caracterizando a estrutura de funcionamento, os objetivos e a importância relativa do tema da segurança alimentar e nutricional em suas ações na CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa), por meio da caracterização e do número de projetos executados, ou em execução sob esta temática. Para cada unidade delimitam-se os princípios conceituais mais evidentes, caracteriza-se a execução técnica e gestão de projetos e são relativizados os resultados prováveis em função dos desafios da segurança alimentar e nutricional nos países membros da CPLP.

4.1. Agência Brasileira de Cooperação – cooperação em Segurança Alimentar e Nutricional

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) é a principal estrutura governamental responsável por implementar e coordenar as ações de cooperação no Brasil. Foi criada em 1987 com o objetivo de promover a cooperação técnica vinculada às prioridades da política externa como o desenvolvimento. Em 1996 foi integrada à Secretaria Geral do Ministério das Relações Exteriores com a responsabilidade de coordenar, negociar, aprovar e realizar avaliações da cooperação recebida e prestada em todas as áreas. Sua estrutura conta com uma Direção Geral e sete Coordenações Gerais organizadas nas temáticas relacionadas aos projetos de cooperação.

Vaz (2009) destaca que a ABC é uma agência de projetos, sendo uma instância de coordenação interburocrática que pretende gerar e sistematizar informações sobre a cooperação brasileira e de maneira mais limitada apoiar projetos de cooperação de acordo com a definição do Ministério das Relações Exteriores e da presidência da república, e em segundo plano, de acordo com objetivos e necessidades setoriais, desde que alinhados com as políticas do governo.

O enfoque dos projetos executados pela ABC incluem: agricultura, saúde pública, recursos hídricos, educação profissional, administração pública, meteorologia, energia, meio ambiente, apoio eleitoral, esportes e recentemente produção e utilização de biocombustíveis. No continente africano são focalizados temas como educação, formação empresarial, telecomunicações, gênero, fortalecimento da sociedade civil, saúde pública, HIV/AIDS e agricultura. Os temas são priorizados porque constituem necessidades comuns às capacidades brasileiras (VAZ, 2009).

Os projetos no âmbito da cooperação bilateral e multilateral com os países membros da CPLP, disponíveis no endereço eletrônico da ABC e CPLP e executados entre 2000 e 2010, somam quarenta e uma iniciativas com diferentes graus de execução (ABC, 2009a; CPLP, 2009). Onze projetos podem ser incluídos sob a temática da segurança alimentar e nutricional. Seis podem ser classificados como pontuais, pois enfatizam capacitações ou suporte técnico e não possuem caráter permanente, três estão relacionados ao fortalecimento técnico em ciência e tecnologia, um projeto relacionado à construções de infra estruturas, e um com caráter estrutural relacionado à capacitação e apoio a institucionalização estatal das capacidades adquiridas. Dos outros trinta projetos, três são específicos para monitoramento de ações no âmbito da CPLP e vinte e dois podem ser caracterizados como pontuais pois se relacionam com formação/capacitação ou suporte técnico. Destes vinte e dois, dez são projetos de capacitação profissional, cinco em educação, cinco na área de saúde e dois em atividades esportivas.

Observa-se portanto que os projetos relacionados à temática da segurança alimentar apesar de representarem aproximadamente 27% das iniciativas neste período, não possuem característica estrutural. Classificam-se estes projetos como pontuais devido às limitações em contribuírem diretamente para estruturação de sistemas nacionais de segurança alimentar⁹.

⁹ No Brasil o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) é legalmente regulamentado pela LOSAN (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional) . Por meio do SISAN três níveis governamentais e organizações da sociedade civil atuam conjuntamente na implementação de políticas e ações de combate à fome e de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional.

Conceitualmente a Agência Brasileira de Cooperação tem fortalecido seu papel como ferramenta da política externa brasileira. Vaz (2009) observa essa característica principalmente sob a diplomacia presidencial e ministerial e em áreas estratégicas como biocombustíveis e meio ambiente. Concomitante a ABC adota o conceito de "parceria para o desenvolvimento", relacionado a benefícios mútuos e no compartilhar de esforços e benefícios da cooperação, muito próximos ao conceitos de Cooperação Sul – Sul.

No entanto, o número de projetos e a natureza dos mesmos (projetos de curta duração) reforçam uma abordagem mais cautelosa a respeito da capacidade de fortalecimento da política externa no longo prazo através da cooperação ao desenvolvimento nos países membros da CPLP.

Em relação às características de execução técnica a ABC preconiza avaliações de impacto relacionadas aos projetos:

“As iniciativas propostas são avaliadas à luz do impacto e do alcance sobre as comunidades receptoras. Esse procedimento implica aprimorar mecanismos de negociação, avaliação e gestão dos projetos, a fim de enquadrá-los às prioridades nacionais” (ABC, 2009b).

No entanto, sua estrutura organizacional não reflete essa preocupação. Não há setores, ou coordenações de avaliação e monitoramento dos projetos. O fato da ABC contabilizar monitoramentos e avaliações como projetos específicos e pontuais no âmbito da CPLP demonstra que o monitoramento não é encarado como processo na instituição. O modelo disponibilizado pela ABC para orientação na elaboração de projetos de cooperação em desenvolvimento deixa dúvidas quanto a incorporação de indicadores de efetividade. No contexto das agências de cooperação ao desenvolvimento existem inúmeras ferramentas desenvolvidas e hoje expandidas a diversos setores (empresarial, governamental e sociedade civil) que estabelecem uma estrutura específica para projetos, onde o monitoramento e avaliação com indicadores de resultados são pressupostos.

Vaz (2009) destaca três desafios estruturais que limitam a capacidade de gestão administrativa e financeira da ABC como órgão central da política externa brasileira. O primeiro se relaciona com a formação das prioridades da agenda de cooperação

que é muito direcionada pelo interesse *ad hoc* dos outros países em desenvolvimento e à diplomacia presidencial e ministerial. Somado a isso a agenda muitas vezes responde a interesses e estratégias de instituições públicas ou privadas, observa-se um padrão muito difuso da formulação da agenda. São mais de 100 instituições atuantes na cooperação, essa agenda dispersa é concentrada em termos de números de projetos em instituições mais relevantes, como EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), Fundação Oswaldo Cruz e Conselho Nacional de Investigação, Ciência e Tecnologia. Essas instituições respondem a direcionamentos da diplomacia presidencial, mas em grande medida aos seus próprios.

Com a execução de projetos que respondem a estrutura e estratégia destas instituições, a capacidade que elas possuem em atender às demandas da ABC é limitada. Normalmente os técnicos envolvidos em processos de cooperação respondem por uma duplicação de responsabilidades e agendas e nem sempre são capacitados para ações internacionais.

Considerando a multiplicidade de atores cooperantes e a tendência de crescimento, sendo que alguns atores (estados da federação, municípios e organizações da sociedade civil) não reportam suas ações à ABC, são evidentes as limitações em cumprir os objetivos de organizar e fazer convergir esforços da cooperação brasileira na sua atual estrutura organizacional.

Outros dois desafios estruturais apontados por Vaz (2009) relacionam-se às limitações para coordenação de ações de acordo com as diretrizes da política externa e limitações para monitoramento dos recursos aplicados por outros atores. O fato da cooperação ser executada por múltiplas instituições possibilita interesses diversos. Como a ABC não possui orçamento próprio para financiar projetos é muito limitada sua capacidade de direcionar os diversos cooperantes, estes buscam outros financiamentos e cooperam de acordo com interesses próprios. O orçamento limitado normalmente faz com que os projetos da ABC sejam de curto prazo com enfoque em capacitações e treinamentos técnicos.

Apesar da diplomacia presidencial tornar mais estreita a relação entre projetos executados e política externa, as demandas circunstanciais não estruturadas num planejamento de médio ou longo prazo deixam brechas para indefinições de

parâmetros de execução dos projetos (instituições prioritárias, conceitos, definição de critérios claros de seleção, etc).

O comprometimento claro da diplomacia presidencial em relação ao combate à fome e a importância estratégica do tema da segurança alimentar e nutricional na política externa brasileira apoiam-se em compromissos políticos muitas vezes referenciados na cooperação, especialmente junto aos países da CPLP¹⁰. Como demonstrado, esses compromissos terão que ultrapassar uma série de limitações específicas e estruturais para serem executados com êxito no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação.

4.2. Coordenação Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome – cooperação e ações em Segurança Alimentar e Nutricional

A Coordenação Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome foi criada em 2004 diretamente ligada à Secretaria Geral das Relações Exteriores no Ministério das Relações Exteriores.

O objetivo é coordenar as demandas por assistência humanitária e atendê-las a partir dos pressupostos do “Fome Zero”, que são traduzidos especificamente pela LOSAN (Lei Orgânica de Segurança Alimentar) e SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar Nutricional).

Basicamente estes pressupostos introduzem três perspectivas nas ações internacionais de combate à fome: i) Ações emergenciais combinadas com ações de estruturação da segurança alimentar e nutricional (através de projetos de cooperação para fortalecimento da produção, distribuição e acesso a alimentos e marcos legais que fortaleçam a função do Estado na temática); ii) Atuação em fóruns políticos para fortalecer as ações internacionais de segurança alimentar e nutricional; iii) Participação social nos processos de cooperação, assistência humanitária e fóruns de negociação internacional.

¹⁰ Na IV Reunião de Ministros da Área de Agricultura e Segurança Alimentar realizada em 4 de junho de 2009 em Brasília várias das ações listadas para avançar nas declarações basearam-se em experiências brasileiras e reforçaram o papel da cooperação.

A CG Fome atua com uma estrutura executiva reduzida coordenando a estratégia de projetos, ações e participação em fóruns multilaterais, proporcionando expressar nestas estratégias a política externa brasileira no tema da segurança alimentar e nutricional, especificamente o “Fome Zero”, tema em destaque na diplomacia presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva.

São três os projetos de cooperação articulados pela CG Fome que atuam na estruturação da segurança alimentar e nutricional. Um deles é executado pelo PMA (Programa das Nações Unidas para Alimentação). Desde 2006 o PMA e o PNAE/FNDE (Programa Nacional de Alimentação Escolar / Fundo Nacional para Desenvolvimento da Educação) têm cooperado na implementação de programas nacionais de alimentação escolar em países lusófonos da África, particularmente Cabo Verde, Angola, São Tomé e Príncipe e Moçambique. Os resultados positivos dessa colaboração foram reforçados com uma doação brasileira para fortalecer as atividades do PMA no desenvolvimento de capacidades dos programas nacionais de alimentação escolar.

O segundo projeto é executado pela FAO (United Nations Food and Agriculture Organization) para realização de atividades e projetos em países em desenvolvimento da América Latina e Caribe objetivando a promoção da agricultura familiar, da reforma agrária e do desenvolvimento rural sustentável. Este acordo permite a aplicação de recursos em ações bem diversificadas desde que dentro do objetivo principal. O terceiro projeto também é executado pela FAO com o objetivo de cooperar para estabelecimento de hortas escolares.

As ações emergenciais de assistência humanitária são executadas a partir da estruturação de procedimentos estabelecidos pelo Grupo de Trabalho Interministerial de Assistência Humanitária Internacional (GTI-AHI) que é coordenado pela CG Fome. Este grupo foi criado em 2006 através de decreto presidencial visando aprimorar a coordenação de órgãos governamentais envolvidos na ajuda humanitária internacional, o principal objetivo é a formulação de propostas de leis que visem facilitar as ações internacionais humanitárias.

Desde 2006 foram empreendidas 107 missões de ajuda humanitária internacional, estas missões envolvem a doação de alimentos, remédios, e cisternas

entre outras atividades. Nesse período foram beneficiados os países membros da CPLP: Moçambique, Angola, Guiné Bissau, Timor Leste, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe.

Tantos os projetos de cooperação como a ajuda humanitária internacional são coordenadas com uma série de participações em fóruns multilaterais de redução de riscos de desastres e segurança alimentar e nutricional.

Conceitualmente destacamos na CG Fome a estruturação da cooperação e da ajuda humanitária na perspectiva do direito e da responsabilidade do Estado em proporcionar a segurança alimentar e nutricional por vias emergenciais, estruturais ou de renda e comercialização. O principal diferencial desta perspectiva não se constitui na retórica, mas nos projetos de cooperação que apoiam a estruturação de legislações nacionais, como no caso da alimentação escolar nos países membros da CPLP. Se constitui também na participação em fóruns multilaterais defendendo o ponto de vista do direito a alimentação e da responsabilidade dos Estados, sempre amparando-se nos resultados dos programas e legislações nacionais em segurança alimentar e nutricional.

Outro destaque é a realizações de consultas ao CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) para definições de parâmetros em fóruns multilaterais e participação em ações e projetos internacionais.

Em termos técnicos a CG Fome têm utilizado a triangulação com organizações internacionais para possibilitar a execução dos projetos. O destaque orçamentário da CG Fome só pode ser utilizado em ações emergenciais e em alguma medida isso limita o apoio a projetos estruturantes. Na triangulação a CG Fome media o envio de recursos vindos de outros ministérios para as organizações internacionais que através de acordos de cooperação executam projetos coerentes com as estratégias da política brasileira para segurança alimentar e nutricional.

Os critérios para execução destes recursos variam entre programas, entre o PMA, FNDE e CG FOME as fases de execução são bem definidas e com foco bem específico, já o programa entre FAO, MDA e CG Fome apresenta critérios de execução abrangentes o que restringe o acompanhamento brasileiro. Normalmente as organizações internacionais realizam avaliações de seus projetos, no entanto a CG

Fome não possui a institucionalização e rotina do monitoramento e avaliação de seus projetos e ações.

A CG Fome apresenta uma abrangência de ações incompatíveis com suas restrições em termos de recursos humanos, ela vem reagindo com criatividade a esta limitação, no entanto sua resposta no longo prazo à futuras demandas e compromissos políticos é limitada.

Em termos orçamentários sua capacidade em se constituir um cooperante decisivo para a segurança alimentar e nutricional é limitada diante dos investimentos apresentados por outros países no continente africano, no entanto apresenta o diferencial de fortalecer a constituição de políticas públicas apoiando-se em resultados nacionais positivos.

5. COOPERAÇÃO BRASILEIRA – DIFERENCIAL ESTRATÉGICO?

A estrutura analítica deste capítulo estabelece correlações entre os debates relacionados à efetividade da cooperação, seus pressupostos ideológicos e a estruturação do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento. Estas correlações são estabelecidas em três eixos de estruturação do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento: Cooperação Sul – Sul, Conferência de Paris sobre a Efetividade da Ajuda em 2005; Novos países cooperantes (“Novos doadores”).

Para cada um destes eixos descrevemos suas características gerais e posteriormente identificamos similaridades com os projetos brasileiros de cooperação ao desenvolvimento em segurança alimentar e nutricional na CPLP.

5.1. Desenvolvimento e relações internacionais: a cooperação ao desenvolvimento como estratégia

Os debates relacionados à efetividade da cooperação e seus pressupostos ideológicos serão aqui referenciados a partir de duas abordagens: i) análises conceituais e ideológicas em torno do desenvolvimento e da cooperação ao desenvolvimento; ii) análises de âmbito técnico, mais relacionadas ao planejamento, gestão e estratégias da cooperação ao desenvolvimento.

A primeira abordagem delimita o segunda metade do século XX como espaço de relevância histórica, em seguida apresenta a caracterização do debate contemporâneo em torno da cooperação internacional sob a abordagem conceitual do desenvolvimento. A segunda abordagem caracteriza os argumentos relacionados à perspectiva técnica da cooperação ao desenvolvimento. Ao final são descritas as interfaces entre os argumentos das duas abordagens.

As transformações do sistema internacional na segunda metade do século XX são marcadas por um internacionalismo liberal fortemente influenciado pela intensificação da interdependência, onde as relações entre estados e sociedades e o entendimento dos processos cooperativos tiveram significativas mudanças. Smouts (2004) identifica que o neo-institucionalismo (organizações internacionais pós II

Guerra) apesar de estabelecer abordagens do direito e de concertações internacionais mais relacionadas às necessidades humanas, em contraponto com o período anterior de institucionalização mais focalizado na relação dos estados (Westfalia), até o momento foi mais útil às forças sociais dominantes de difusão e permeabilidade do capitalismo. O núcleo duro das ações cooperativas entre os estados continuaria sendo a mundialização econômica e a liberação das trocas em escala mundial.

O sistema capitalista como moldura, ou núcleo duro das relações entre os estados, caracterizou-se por mudanças que Moraes (2006) delimita e caracteriza em períodos: o “capitalismo organizado” do fim do século XIX até 1970, com um sub período entre 1945 e 1970 (“25 Gloriosos” do pós Guerra); a intensificação da globalização econômica e reorganização neoliberal (de 1970 até final da década de 90).

O desenvolvimento foi, singularmente nestes períodos, um tema amplamente explorado sob diferentes conceitos econômicos e sociais, as concepções políticas e acadêmicas em torno do tema e a estruturação do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento constituíram estreita relação com o processo de globalização econômica.

O “capitalismo organizado” é por Moraes (2006) caracterizado pelo crescimento do tamanho e participação do estado na economia e na sociedade com transformações na máquina institucional incumbida de detalhar essa intervenção e administrá-la, incluindo também os mecanismos de agregação de preferências representativas (que não a democracia representativa) com grupos de interesse ganhando *status* de organizações públicas. As motivações são referenciadas nas transformações e fortalecimento dos agentes econômicos que passam a depender de insumos estratégicos (pesquisa, planejamento) que transcendem a livre competição, ou empreendimentos individuais. Ainda sob o período do “capitalismo organizado”, os “25 Gloriosos” caracterizam-se, sob a hegemonia americana e as regras de Bretton Woods, pelo rápido crescimento econômico, expansão do estado de bem estar social, sistemas de representação partidários estáveis e definidos ancorados em identificações ideológicas, relações de trabalho altamente institucionalizadas, relações internacionais relativamente previsíveis e estáveis.

Os fatores geopolíticos que conformam estes 25 anos, o fim da II Guerra, a emergência hegemônica dos EUA em um contexto de contraposição ao modelo soviético, a intensa criação de novas nações oriundas do processo de descolonização e o intenso desenvolvimento das forças produtivas e crescimento econômico, delimitam a importância estratégica e política do tema do desenvolvimento.

Como resultado a academia dedicou-se amplamente ao estudo do desenvolvimento e subdesenvolvimento, suas definições, mensurações e condicionantes. Com diferentes nuances, as teorias e obras desenvolvidas acoravam-se em duas linhas estruturais, a primeira constituiu um retorno à economia política em relação ao período imediatamente anterior que havia priorizado abordagens puramente econômicas, reinserindo o entendimento de que o desenvolvimento constituía-se por recursos econômicos e naturais e também sociais e culturais, a segunda é a compreensão das sociedades tradicionais/modernas, sendo as sociedades modernas referenciadas nos padrões ocidentais e a evolução das sociedades tradicionais para a modernidade (Moraes 2006). Da ampla descrição e variações nas abordagens sobre o desenvolvimento nos diferentes autores¹¹ analisados por Moraes (2006), a questão aqui relevante é que sempre consideravam possível estabelecer um processo externo de estímulo do desenvolvimento.

Moraes (2006) aborda a constituição da teoria da modernização a partir de uma perspectiva específica relacionada ao peso que assumem as necessidades da economia e do Estado norte-americano no formato da reconstrução pós guerra e a importância que teria sua política para o Terceiro Mundo. Sob esta perspectiva explora as teorias da sociologia americana, especificamente influenciada pelos estudos de Talcot Parsons. Parson desenvolveu seus estudos a partir de uma estrutura do sistema social, focalizado no entendimento evolucionista das sociedades tradicional/moderna e, portanto, uma análise estrutural de alternativas dos indivíduos que levariam ou não a modernidade¹².

¹¹ Moraes (2006) estabelece seus argumentos a partir de análises dos principais manuais de desenvolvimento produzidos pela academia: (BUCHANAN, 1980); (BUCHANAN, 1995); (MEIER, 1968); (KINDELEBERGER, 1976); (ADELMAN, 1964); (UNITED NATIONS, 1951); (LEWIS, 1960); (ROSTOW, 1961); (AGARWALA, 1958).

¹² Moraes (2006) examina os trabalhos: (PARSONS, 1969); (PARSONS, 1961).

Os autores destacados por Moraes (2006) apontam para a inserção da mudança cultural no entendimento dos processos de desenvolvimento¹³, procurando identificarem os traços culturais propiciadores da inovação, bem como os custos sociais do processo de desenvolvimento, delimitando intervenções culturais e sociais necessárias à modernização.

Outra abordagem destacada é caracterizada como “mudança de humor da teoria da modernização”¹⁴, estabelece que a complexidade do processo de desenvolvimento estabelecida na mudança de uma sociedade tradicional para modernidade criaria problemas de estabilidade social, pois confrontaria diferentes interesses e ideologias. Assim os países não desenvolvidos teriam a vantagem de conhecer o caminho e terem acesso ao conhecimento necessários para o desenvolvimento, mas o processo acarretaria em fatores negativos, apontando uma desvinculação entre a idéia de desenvolvimento e estabilidade. A “mudança de humor da teoria da modernização” refletia justamente os limites da universalização do desenvolvimento apesar da globalização econômica, marcando a trajetória da teoria da modernização, inicialmente confiante em 1950 para um ambiente mais cético e pessimista já em 1960.

O crescimento econômico ocorrido nos 25 anos pós II Guerra favoreceu os eixos da globalização econômica: o comércio internacional e principalmente a internacionalização e transnacionalização da produção (investimentos diretos estrangeiros) têm relevância para o entendimento desta mudança e suas consequências nos dias atuais.

Estima-se que cerca de um terço do comércio mundial seja entre unidades de empresas multinacionais, na década de 70 este intenso e volumoso fluxo de capitais gerou um conflito com o “sistema de Bretton Woods”. Caracteriza-se assim o período de 1970 a 1990: internacionalização de mercados para bens e finanças, relativo declínio da produção industrial e ascensão do setor de serviços, passagem do fordismo para a flexibilização produtiva, o fim do “sistema Bretton Woods”, crescimento econômico lento e desigual, cortes no estado de bem estar social,

¹³ (HOSELITZ, 1964a); (HOSELITZ, 1962); (HOSELITZ, 1964b); (HOSELITZ 1966); (HOZELITZ, 1952).

¹⁴ (LEVY, 1972); (LEVY, 1966).

relativização da importância do Estado, diminuição de laços políticos e de identificação ideológica política, sistema de relações internacionais instáveis, mundo do trabalho heterogêneo e pouco institucionalizado (MORAES, 2006).

Os resultados desse processo provocavam progressivamente mudança no foco dos estudos sobre modernização: da democracia e dos valores da liberdade e da tolerância em direção da ordem institucional, do equilíbrio e da estabilidade. A teoria da modernização enfocava a democracia liberal moderna como requisito ao desenvolvimento, em seguida o desenvolvimento econômico é considerado um requisito à democracia, justificando apoios a regimes autoritários (MORAES, 2006). Essa mudança refletia tanto a mudança na confiança da sociedade americana na modernidade, como os resultados das experiências de cooperação e modernização dos Estados não desenvolvidos entre 1945 e 1970.

As análises apresentadas do sistema capitalista, sua globalização e a evolução dos conceitos sobre desenvolvimento e a relação com os processos de cooperação, nos fornecem subsídios históricos aos debates conceituais e ideológicos sobre a cooperação ao desenvolvimento. Não pretendemos identificar o contexto geopolítico apresentado, ou mesmo o ponto de vista da análise (política americana), como condicionantes de qualquer programa de cooperação ao desenvolvimento, mas apresentar a relevância histórica do final do século XX para compreender que o sistema internacional geopolítico, a economia e as ciências econômicas, sociais e políticas estabeleceram conjuntamente a fundamentação da cooperação ao desenvolvimento e do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento entre 1945 a 1970.

O que nos indica Moraes (2006) em breve relato sobre os “novos modernizadores”, é que os conceitos e estratégias para o desenvolvimento estabelecidos posteriormente a partir da década de 80, sob uma economia globalizada e a teoria liberal, apresentaram sinais de pessimismo e dúvida em 1990, repetindo a mesma correlação dos “25 Gloriosos” entre geopolítica, globalização econômica, ciências e estratégias para o desenvolvimento.

O fato da cooperação ao desenvolvimento ter se constituído a partir destas correlações possibilita, a seguir, caracterizar o debate contemporâneo em torno da cooperação internacional sob a abordagem conceitual do desenvolvimento.

Escobar (1995) elabora uma avaliação do processo histórico do pós II Guerra enfatizando a construção do discurso como fundamento da idéia de desenvolvimento, ele parte da avaliação do discurso de posse de Truman e das necessidades da política externa dos EUA como pontos iniciais para construção de uma série de conceitos e relações de poder entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos. Especificamente sobre o tema da segurança alimentar e nutricional Escobar (1995) dedica um capítulo analisando programas de cooperação executados na América Latina, demonstrando sua intensificação e fracasso. O principal argumento reside que o discurso do desenvolvimento conceitua negativamente as populações ou países onde são desenvolvidos os programas, o discurso é traduzido na instrumentalização das agências e técnicos internacionais que produzem seus espaços e relações sociais de poder desautorizando o poder e identidades das populações e países em desenvolvimento.

Essa abordagem é referenciada no pós-desenvolvimento. Os pós-desenvolvimentistas argumentam que o discurso do desenvolvimento ocidental fortalece as dicotomias da superioridade do Ocidente. Desta forma, as instituições e os conceitos criados em torno desta dicotomia favorecem o agravamento dos problemas que se propõem a resolver.

Hann (2009) identifica duas abordagens antropológicas relacionadas ao pós-desenvolvimento, uma menos crítica se concentra em descrever a interação de idéias e relacionamentos na arena do desenvolvimento (MOSSE, 2006). A segunda é mais crítica, (KOTHARI, 2001) argumenta que “tem havido uma falha do projeto de desenvolvimento do pós-guerra”.

Veiga (2006) realiza uma leitura crítica dos autores do pós-desenvolvimento a partir da leitura de Celso Furtado. Neste sentido concorda que o desenvolvimento econômico é um mito, mas diferencia justamente o termo econômico.

“Cabe, portanto, afirmar que a idéia de desenvolvimento econômico é um simples mito. Graças a ela, tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de

identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abrem ao homem o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos, como são os investimentos, as exportações e o crescimento” (FURTADO, 2005, p. 89-90).

Para Veiga (2006) o que mantém Furtado perseverando na formulação teórica do desenvolvimento sem aderir a uma recusa do capitalismo e combate ao desenvolvimento econômico é justamente a compreensão do desenvolvimento enquanto realização das potencialidades humanas em satisfazer suas necessidades e renovar suas aspirações, sendo o tema central do desenvolvimento a criatividade cultural e a morfogênese social. Ele não omite a existência de mitos na constituição dos estudos sociais, mas salienta que segundo Furtado pelo menos 90 % da literatura sobre o desenvolvimento se funda na idéia – mito - segundo a qual o desenvolvimento econômico possa ser universalizado.

Veiga (2006) finaliza enfatizando que a capacidade criadora do homem foi canalizada nos últimos 200 anos para a criação técnica, explicando sua extraordinária capacidade expansiva. A esse quadro histórico deve-se atribuir o fato de que a teoria do desenvolvimento em nossa época se haja circunscrito à lógica dos meios, tendendo a confundir-se com a explicação do sistema produtivo que emergiu com a civilização industrial. Finaliza ressaltando que o pós-desenvolvimento traz uma interpretação que não abrange a criatividade cultural e a morfogênese social, temática que permanece praticamente intocada.

“Por que uma sociedade apresenta, em determinado período de sua história, uma grande capacidade criadora é algo que nos escapa” (Furtado, 2000, p. 7-8).

Ambos os pontos de vista contribuem à compreensão da cooperação ao desenvolvimento, os pós-desenvolvimentistas contribuem especificamente para reforçar a correlação entre geopolítica, globalização econômica, ciências e estratégias para o desenvolvimento. Apesar do argumento de Veiga (2006) de que o pós-desenvolvimento apesar de crítico não estaria indo além do reducionismo econômico, os autores desta corrente corroboram, assim como Furtado, para o entendimento de que os estudos sobre o desenvolvimento e portanto suas estratégias para o desenvolvimento – cooperação ao desenvolvimento – baseiam-se no mito de que o

desenvolvimento econômico da minoria da humanidade poderá ser acessível a todas as pessoas e países periféricos.

Estas diferentes concepções sobre o desenvolvimento permeiam as análises sobre a cooperação ao desenvolvimento, Hann (2009) salienta que estas concepções sobre o desenvolvimento refletem diferentes perspectivas das ciências políticas e sociais. A perspectiva realista analisa a cooperação como instrumento de poder, a marxista ou teoria da dependência como reflexo da ordem capitalista desigual, a liberal enfatiza a colaboração entre estados. Ainda incidiriam dois pontos de vista: o construtivista analisa a cooperação como expressão de idéias e normas para melhorar a qualidade de vida e o desconstrutivismo com foco no discurso e manutenção do poder.

Sob este arcabouço teórico salientamos a partir do trabalho de Hann (2009) três análises que focalizam a perspectiva técnica da cooperação ao desenvolvimento e as possibilidades de melhoria na efetividade através da gestão orientada a resultados.

A primeira análise é quanto a focalização da cooperação ao desenvolvimento, ou seja, considerando os recursos escassos, a cooperação deveria ser orientada às populações e países mais pobres. Essa argumentação encontra justamente sob os pressupostos da política externa dos países sua maior limitação, pois a cooperação tende a ser fortemente influenciada por fatores históricos, políticos, regionais e estratégicos.

Particularmente os E.U.A. vinculam abertamente sua cooperação ao desenvolvimento aos interesses da política externa. Em 2006, um ex administrador da USAID criticou abertamente os programas de ajuda europeia pelo o fato de não estarem alinhados a preocupações de política externa (NATSIOS, 2006 apud HANN, 2009). Da mesma forma os programas de cooperação chinesa seriam elementos centrais de sua política externa (KURLANTZICK , 2007 apud HANN, 2009).

A segunda análise fortalece o foco na “governança” e portanto na cooperação técnica orientada para a formação, educação e legislação com o objetivo de melhoria das instituições, sistemas administrativos e burocracias governamentais. Mas além disso, autores como Collier (1999) argumentam a necessidade de simplesmente serem priorizados os países com maior governança, eles defendem através de

análises estatísticas que uma alteração de foco para estes países com maior capacidade de tornar a ajuda efetiva resultaria em impactos relevantes na redução da pobreza (da ordem de 50 milhões de pessoas).

A terceira análise aponta as restrições dos países que fornecem a cooperação ao desenvolvimento, destaca-se a cooperação descoordenada, múltiplos projetos com sobreposição e sem complementariedade limitando a eficácia da cooperação ao desenvolvimento. Outro entrave é a burocracia das agências de cooperação, suas dificuldades em desembolsar recursos e concretizar acordos juridicamente simples e ágeis.

Considerando o desenvolvimento como interesse final da cooperação, independente das peculiaridades das análises e estudos que buscam racionalizar e tornar a cooperação ao desenvolvimento mais efetiva, talvez a crítica mais aceita é a necessidade de avaliações dos resultados dos projetos e programas. Mosley (1987) estabeleceu por exemplo que projetos de cooperação podem ser eficazes localmente, mas não interferem em resultados globais, ele analisa principalmente os efeitos da cooperação no crescimento econômico dos países e em relação aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Portanto, concluímos que a modernização produtiva nos “25 Gloriosos” e as interfaces com a geopolítica e a globalização econômica, interferiram definitivamente na compreensão acadêmica do desenvolvimento como sinônimo de desenvolvimento econômico. A partir das análises conceituais e ideológicas em torno do desenvolvimento podemos delimitar que a estruturação do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento, assim como a compreensão do desenvolvimento se constituíram a partir do mito do desenvolvimento econômico universal, principalmente tendo a sociedade americana como referencial e refletindo os interesses de sua política externa.

Essa constituição não limita as abordagens e compreensões (realista, marxista / dependentista, liberal, construtivista, desconstrutivista) que os projetos de cooperação possam refletir em diferentes instituições, organizações e Estados. No entanto, as “mudanças de humor da teoria da modernização” na década de 70 e posteriormente o pessimismo diante dos resultados das novas estratégias de

modernização nas décadas de 80 e 90, delimitam um olhar mais cético em relação as possibilidades da desenvolvimento econômico universal.

A abordagem das análises de âmbito técnico, mais relacionadas ao planejamento e gestão demonstram que a partir do final do século XX predomina uma perspectiva de focalização de recursos, percebe-se uma tendência de priorização na diminuição das desigualdades e redução da pobreza como potencializadoras de regiões ou países mais aptos ao desenvolvimento, esta constatação converge com a dúvida em relação as possibilidades do desenvolvimento econômico universal. A tendência de adoção de avaliações dos resultados da cooperação ao desenvolvimento possibilitam explicitar os interesses dos projetos relativizando a capacidade de fortalecimento de estratégias de política externa.

5.2. Estruturação do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento

Nesta seção são apresentados três eixos de estruturação do Sistema Internacinal de Cooperação ao Desenvolvimento: Cooperação Sul – Sul, Conferência de Paris sobre a Efetividade da Ajuda em 2005; Novos países cooperantes (“Novos doadores”). Em cada descrição relacionamos a estrutura com os debates sobre à efetividade da cooperação e suas abordagens (a abordagem conceitual e ideológica e a abordagem técnica da cooperação ao desenvolvimento).

- **Cooperação Sul - Sul**

A Cooperação Sul – Sul foi oficialmente institucionalizada em Buenos Aires (1978) na Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento, seus pressupostos se relacionavam à “mudança de humor da teoria da modernização” que refletia os limites da universalização do desenvolvimento através da cooperação ao desenvolvimento.

A proposta conceitual procurava um novo marco mundial da cooperação, o distanciamento do caráter assistencialista e dos interesses relacionados a hegemonia norte sul, fortalecendo a compreensão de custos compartilhados em que o objetivo principal é o benefício mútuo, a igualdade de condições dos atores envolvidos, tendo

como objetivo final a aspiração ao desenvolvimento. Baseavam-se principalmente nas capacidades e necessidades semelhantes dos países em desenvolvimento procurando coletar e disseminar dados sobre as capacidades institucionais e práticas bem sucedidas, com o objetivo de institucionalizarem quadros políticos de sustentação deste processo.

No entanto na década de 80 os resultados da Cooperação Sul – Sul foram esporádicos, as causas relacionadas foram a pequena diferenciação entre países em termos de tecnologias e conhecimento, a situação semelhante em termos de orçamento e participação em mercados de exportação e a tensão entre as aspirações políticas do Sul em se obterem o “estado da arte” da tecnologia do Norte.

A partir de 1990 podemos salientar que o sistema internacional permitiu uma acomodação e renovação dos objetivos da Cooperação Sul – Sul. O fim da Guerra Fria amplia os espaços de interação bilateral ao mesmo tempo em que relativiza o papel do Estado na condução da economia. Isso enfraquece a cooperação Norte - Sul, alterando o foco do fortalecimento de ações estatais para condicionantes liberais em empréstimos financeiros.

Especialmente para os países em desenvolvimento isso significou a abertura dos mercados em uma nova tendência internacional de estruturação de blocos econômicos. Os produtos agrícolas, principais itens de exportação do Sul, encontrariam condições competitivas desfavoráveis por fatores produtivos, barreiras não tarifárias, ou subsídios nos países do Norte, fortalecendo a necessidade de ações coordenadas para inserções e negociações internacionais.

A definição atual de Cooperação Sul - Sul baseia-se no fato de que não existe mais uma relação fixa Norte Sul, mas sim uma relação diversa entre países desenvolvidos, em desenvolvimento e países não desenvolvidos. Essas relações são especialmente marcadas pelo aumento dos fluxos comerciais, finanças e investimentos estrangeiros diretos. Neste cenário os países em desenvolvimento experimentam benefícios limitados do mercado globalizado e os países menos desenvolvidos apresentam muitas vezes retrocessos nos índices de desenvolvimento.

Portanto, os objetivos da Cooperação Sul - Sul são utilizar as capacidades dos países em desenvolvimento em processos de cooperação e fortalecer o acesso à

globalização econômica. Em 2004 o foco em cooperação técnica foi alterado, incluindo também a cooperação financeira.

Os destaques da estruturação da Cooperação Sul- Sul têm sido o conceito de “prime movers countries”, ou países em desenvolvimento que apresentam destaque na boa governação, desenvolvimento econômico e combate à pobreza, constituindo experiências modelo que têm servido ao estabelecimento de projetos de cooperação com países menos desenvolvidos, especialmente africanos. Conceitualmente busca-se nestas relações resultados de interesse mútuo. Os países em destaque (“prime movers”) são Brasil, Índia, China, África do Sul, Malásia e Tailândia (UNDP, 2004).

Apesar de sua fundamentação teórica continuar se fortalecendo no distanciamento do caráter assistencialista e dos interesses relacionados à hegemonia Norte - Sul e na compreensão de custos compartilhados e benefício mútuos com igualdade de condições dos atores envolvidos, o fortalecimento e estruturação da Cooperação Sul - Sul demonstra que entre a sua fundação em 1978 e a sua efetiva estruturação a partir de 1990, foi a necessidade de inserção internacional em um cenário de espaços ampliados para as relações bilaterais que possibilitou a emergência de atores. Estes atores privilegiados (“prime movers”) têm destaque como novos cooperantes e lideram a Cooperação Sul – Sul a partir da possibilidade de maior articulação e inserção internacionais nos processos de globalização econômica. Os países menos desenvolvidos não são protagonistas e possuem, em alguns casos, capacidades limitadas de inserção nos processos de globalização econômica, demonstrando uma provável desigualdade nas capacidades de negociação internacional.

Sob esta compreensão a Cooperação Sul - Sul pode ser enquadrada como uma ferramenta dos “prime movers” para fortalecimento da inserção no sistema internacional, e como ferramenta dos países menos desenvolvidos para fortalecimento de negociações internacionais através da ampliação dos parceiros estratégicos. Ela possibilita, apesar do discurso e conceitos teóricos, tanto ações mútuas com benefícios compartilhados, como ações estratégicas deliberadas e consentidas que alteram o campo dos parceiros estratégicos, ou mesmo uma relação desigual baseada no poder regional relativo.

- **Conferência de Paris Sobre a Efetividade da Ajuda - 2005**

A Conferência de Paris sobre a Efetividade da Ajuda em 2005 ao adotar cinco princípios¹⁵ para a cooperação ao desenvolvimento e seguir algumas orientações de gestão orientada a resultados, aponta algumas tendências e restrições no Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento.

Uma tendência conferida pela conferência de Paris aponta para a desvinculação da cooperação ao desenvolvimento de interesses estratégicos ou comerciais, tornando o processo mais técnico. Essa tendência encontra dificuldades de fortalecimento já que doadores tradicionais, como os EUA, fazem amplo e declarado vínculo da sua cooperação com interesses estratégicos. Além disso, novos cooperantes como a China também tem evidenciado esta ação vinculada.

A tendência de focalização dos beneficiários, países e pessoas mais pobres, também encontra limites. Em primeiro lugar tende a reduzir a prioridade aos países em desenvolvimento e novos cooperantes, mesmo estes países ainda apresentam sérias debilidades no foco geral da cooperação: os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Essa limitação converge com a desvinculação da cooperação como estratégia ao desenvolvimento econômico universal. Ao priorizar o apoio aos países mais pobres e ter a redução da pobreza como foco, desvinculam-se os processos de cooperação com a efetivação e acesso dos países emergentes no comércio e fluxo de capitais internacional.

Dessa forma, esta tendência restringe a participação dos novos cooperantes em acordos internacionais para coordenação da cooperação, justamente porque os principais países auxiliados pelos novos cooperantes ocupam um papel estratégico para sua política externa e não necessariamente estão entre os mais pobres.

¹⁵ i) Alinhamento, que estabelece que os países doadores devem cooperar de acordo com as prioridades políticas de desenvolvimento dos países parceiros; ii) harmonização, se refere aos doadores articularem as múltiplas iniciativas de cooperação nos países parceiros; iii) gestão orientada a resultados, princípio fundamental de gestão, orientando ações a partir dos resultados obtidos nos programas e projetos; iv) responsabilidade mútua, sugere a prestação de contas entre os países cooperantes; v) propriedade, o país em desenvolvimento deve liderar o processo de cooperação.

Portanto, a Conferência de Paris sobre Efetividade da Ajuda reforça as análises e abordagens contemporâneas sobre a gestão técnica da cooperação, predominando a focalização de recursos para diminuição das desigualdades e redução da pobreza. Corre-se o risco do foco exclusivo em países mais pobres desconsiderar o potencial de regiões ou países mais aptos ao desenvolvimento. O foco na redução da pobreza e a desvinculação da cooperação a interesses estratégicos converge com a dúvida em relação as possibilidades do desenvolvimento econômico universal e também com as disputas/competição para inserção plena dos países em desenvolvimento no capitalismo global através de suas vantagens comparativas.

- **Novos países cooperantes (“Novos doadores”)**

A dupla posição de países receptores/doadores no Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento aumenta a complexidade das relações internacionais, tendendo a alterar as regras das negociações internacionais para o financiamento do desenvolvimento. Esse fenômeno não é recente, China e Rússia por exemplo desempenhavam o papel de doadores antes da década de 90, no entanto eles ressurgem na cooperação ao desenvolvimento conjuntamente com outros países.

Kragelund (2008) classifica os novos doadores para o continente africano como: doadores membros da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e/ou membros da União Européia e os não membros. Entre os não membros destaca os que possuem maior potencial de influência econômica, principalmente China, Índia, em alguma medida o Brasil por conta de seu tamanho e suas relações históricas com a África lusófona, e África do Sul pelo desenvolvimento econômico e influência regional.

O tamanho relativo da ajuda desempenhada por esses países em relação aos tradicionais cooperantes membros da OCDE é pequena. Enquanto os membros da OCDE destinam entre 0.2-1% do PIB para a cooperação ao desenvolvimento, os não membros destinam apenas entre 0,01-0,58% do PIB. Portanto, não é o tamanho relativo que potencializa a complexidade das relações internacionais, tendendo a alterar as regras das negociações internacionais para o financiamento do desenvolvimento, mas sim os processos e muitas vezes o não alinhamento com a Declaração de Paris (KRAGELUND, 2008)

A China por exemplo não é signatária da Declaração de Paris e não partilha as Metas de Desenvolvimento do Milênio, sua política externa para África visa abertamente assegurar o fornecimento de recursos estratégicos, estabelecer companhias privadas envolvidas na construção de infra-estrutura, acordos comerciais bilaterais, providenciar incentivos para estabelecer uma diáspora e estabelecer estratégias focalizadas de cooperação ao desenvolvimento. Seus princípios para cooperação incluem: igualdade, respeito e mútuo benefício da cooperação, a não-interferência em assuntos internos, não disponibilização de crédito, ou crédito com juros baixos e padrões de vida similares entre os especialistas cooperantes e o país beneficiário. Além disso, a cooperação chinesa baseia-se no planejamento interno da economia chinesa, o que a torna relativamente estável e com fluxos de recursos previsíveis (KRAGELUND, 2008).

A Índia estabelece cooperações enfatizando instrumentos de crédito, empresta capital nos mercados internacionais para refinar projetos especialmente na África ao sul do Saara, condicionando a utilização dos recursos em produtos e serviços indianos, principalmente na área de tecnologia da informação, indústria farmacêutica e da saúde. No caso da África do Sul a cooperação ao desenvolvimento é parte da ampla política externa que prioriza a consolidação da agenda Africana e Sul-Sul e a cooperação Sul-Norte. O Brasil apresenta projetos co-financiados por instituições públicas no país beneficiário, bem como por outros doadores (cooperação triangular) e estabelece processos de cooperação a partir de demandas, sendo talvez o país que melhor estabelece relações de cooperação triangular aos moldes da Cooperação Sul – Sul (KRAGELUND, 2008).

Apesar dos diferenciados formatos duas tendências comuns são observadas nos processos de cooperação destes países: i) As competências, ou diferenciais produtivos estratégicos coincidem com o foco setorial dos projetos de cooperação, essa retroalimentação de competências e foco nos projetos de cooperação coincide com a interação entre cooperação e motivações políticas e econômicas; ii) Existe a tendência de focalização nos setores produtivos em detrimento dos setores sociais, com um claro enfoque na infra-estrutura, energia e água (KRAGELUND, 2008).

A inserção destes países novos cooperantes nos objetivos de coordenação da cooperação e avaliação dos resultados via Declaração de Paris e Metas de Desenvolvimento do Milênio é improvável, já que muitos países têm interesses estratégicos e comerciais declarados que não necessariamente visam a redução da pobreza. Isto desvincula os novos cooperantes da tendência de focalização de recursos e priorização na diminuição das desigualdades e redução da pobreza como potencializadoras de regiões ou países mais aptos ao desenvolvimento, mas converge com a dúvida em relação as possibilidades do desenvolvimento econômico universal, já que suas ações são muitas vezes pragmáticas, estratégicas e desvinculadas de temas sociais.

5.3. Cooperação brasileira em Segurança Alimentar e Nutricional – evidências conceituais e técnicas

Os conceitos e técnicas dos projetos da cooperação ao desenvolvimento realizados pelo Brasil evidenciam características comparáveis aos processos de cooperação exercidos por outros países que também se apoiam no Cooperação Sul – Sul como diferencial. Fica evidente que o fortalecimento da Cooperação Sul - Sul não é uma característica brasileira, trata-se de um processo internacional de acomodação de atores emergentes em um sistema internacional mais flexível às relações bilaterais.

Em relação à efetividade da cooperação e os princípios adotados na Conferência de Paris, o Brasil apresenta algumas aproximações e distanciamentos contraditórios. Primeiramente o Brasil adotou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e apresenta avanços significativos no primeiro objetivo de redução da pobreza e da fome, desta forma o Brasil tende a adotar o mesmo referencial em seus projetos de cooperação. No entanto o Brasil não se orienta por critérios de focalização procurando atuar onde sua cooperação tenha mais efeito nos resultados globais de redução da pobreza, são mais identificáveis a orientação em dois eixos coincidentes com a política externa, América do Sul e Caribe e África, embora atue nestes eixos referenciando-se nas Metas do Milênio.

Como o enquadramento geral da política externa brasileira continua sendo o desenvolvimento econômico, ao contrário da tendência observada pela focalização na redução da pobreza, o Brasil continua perseguindo o acesso dos países emergentes no comércio e fluxo de capitais internacionais.

Em relação às características dos novos cooperantes algumas interfaces são interessantes. Nos projetos brasileiros e também nos outros países analisados o foco temático da cooperação relaciona-se com as capacidades internas e vantagens comparativas internacionais. A limitação orçamentária não é exclusividade brasileira, apesar da disparidade em relação à cooperação chinesa existe um predomínio do orçamento dos países cooperantes tradicionais em relação ao novos cooperantes, e é justamente na forma da cooperação destes novos cooperantes que residem as potenciais diferenças estratégicas.

No entanto, o que se observa na comparação dos projetos brasileiros com as tendências dos novos doadores é que não existe uma estratégia estruturada e coordenação da cooperação brasileira capaz de estabelecer diferenciais estratégicos. Apesar da CG Fome atuar em ações técnicas e políticas destacando o direito e a função do Estado e das políticas públicas no combate à fome constituindo um interessante diferencial, a interface e coordenação com as ações da ABC e outros atores da cooperação é frágil.

6. CONCLUSÃO

As conclusões apresentadas corroboram a hipótese inicial de que de que *a evidência brasileira no cenário internacional na temática de combate à fome e a demanda por sua cooperação está **mais** correlacionada aos resultados nacionais de redução da pobreza e insegurança alimentar e à inserção deste tema, conjuntamente com a cooperação ao desenvolvimento, como instrumentos de sua política externa; e **menos** correlacionada à experiência internacional brasileira em cooperação ao desenvolvimento no tema de segurança alimentar e nutricional, ou algum diferencial internacional na sua concepção técnica e conceitual e à resultados derivados de seus projetos e ações internacionais.*

O cenário internacional analisado propicia a atuação internacional brasileira em segurança alimentar e nutricional, a evidência brasileira é possível pelo múltiplo enquadramento no tema em sua política externa, reforçada pelos resultados de redução da pobreza e combate à fome relativamente armonizados com outros interesses setoriais, principalmente da agricultura industrial ligada à cadeia dos bicompostíveis e a agricultura familiar.

O desenvolvimento econômico, o pragmatismo e o universalismo seletivo constituem o espaço de operação da cooperação ao desenvolvimento na política externa brasileira, pois propiciam o fortalecimento do diálogo entre nações facilitando o apoio público às relações comerciais internacionais estatais e privadas. Concomitantemente, a cooperação opera na diferenciação necessária às aspirações a uma liderança internacional diferenciada e independente, dialogando com diferentes interesses nacionais da sociedade civil.

Essa delimitação da cooperação como estratégia instrumental da política externa submete a sua permanência em evidência à clara predominância da abordagem autonomista no governo Lula e sua possível alteração, mas a sua prática no longo prazo pode determinar a permanência como sustentação da abordagem culturalista nas relações com o continente africano.

Portanto, a cooperação brasileira ao desenvolvimento, inspirada na ajuda mútua e na comunhão de interesses como instrumento para liderança Sul – Sul,

provavelmente se manterá em evidência apenas enquanto a retórica e o aumento do número de projetos se constituírem novidades no cenário internacional e nas relações com países africanos, sua continuidade dependerá mais de outros diferenciais estratégicos.

A cooperação ao desenvolvimento realizada pelo Brasil apresenta características comparáveis aos processos de cooperação exercidos por outros países que também se apoiam no Cooperação Sul – Sul como diferencial e corresponde às evoluções e tendências do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento.

Em termos orçamentários, de coordenação da agenda da cooperação e das múltiplas instituições cooperantes a capacidade brasileira é limitada, no entanto, apesar das limitações ela apresenta o diferencial de fortalecer a constituição de políticas públicas apoiando-se em resultados nacionais positivos.

Conceitualmente a cooperação brasileira em segurança alimentar destaca-se nas ações do CG FOME, pois introduz o direito à alimentação e a responsabilidade estatal como diretrizes que determinam projetos técnicos complementados com ações internacionais de fortalecimento de política públicas para o tema, rompendo com a tendência de relativização da função do estado.

Operacionalmente não há diferenciais estratégicos expressivos na cooperação brasileira, as operações técnicas e de gestão da cooperação respondem às criatividade necessárias para superação de desafios estruturais na coordenação de atores e viabilidade orçamentária. No entanto essa criatividade possibilita uma ampla relação positiva com organizações internacionais na triangulação das operações.

Conjunturalmente, em decorrência do cenário internacional, da múltipla inserção brasileira no tema da segurança alimentar e nutricional e de suas capacidades internas exitosas o Brasil apresenta um grande diferencial estratégico para a cooperação com os países da CPLP.

BIBLIOGRAFIAS

ABC, Agência Brasileira de Cooperação. **Notícias da CTI: “ABC a «arma de cooperação maciça» brasileira em África”**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/lerNoticia.asp?id_Noticia=583>. Acesso em 10 de mar. 2010.

_____, Agência Brasileira de Cooperação. **Projetos / Projetos de Cooperação Sul-Sul / PALOPS**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestadaAfricaPALOP.asp>>. Acesso em 10 de dez. 2009a.

_____, Agência Brasileira de Cooperação. **Cooperação Técnica / Introdução**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/ct/introducao.asp>>. Acesso em 10 de dez. 2009b.

ACTION AID INTERNATIONAL, WHO'S REALLY FIGHTING HUNGER?. Brasil. 2009. **Relatório apresentado no “World Summit on Food Security”**. Disponível em: <<http://www.actionaid.org/pages.aspx?PageID=34&ItemID=504>>. Acesso em: 15 dez. 2009.

ADELMAN, I.; PAPELASHIS, A.; MEARS, L. **Desenvolvimento econômico análises general y doce studios de diferentes economias**. México: F. Trilhas, 1964.

AGARWALA, A. N.; SINGH, S. **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense, 1969. (edição original: Oxford University Press, 1958).

AMORIN, C. L. N. A cooperação como instrumento da política externa brasileira. [Entrevista concedida à revista Via ABC]. **Via ABC**, Brasília: ABC/MRE, jun. 2006.

Assembleia Geral das Nações Unidas - Cimeira do Milênio. Nova Iorque, 2000.
Nações Unidas. Declarações do Milênio. Nova Iorque: Nações Unidas, 2000.
Disponível em: <<http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>.
Acesso em: 20 nov. 2009.

AYLLÓN, B. O sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo na Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas.
Revista de Economia e Relações Internacionais, Rio de Janeiro, V. 5, N. 8, p. 5-23, 2006.

BRASIL, Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada, **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: relatório de acompanhamento.** Brasília, 2007. 147p.

_____, Presidência da República Federativa do Brasil. Brasília. **Discursos do presidente da república do Brasil.** Disponível em: <<http://www.imprensa.planalto.gov.br/>>. Acesso em 15 de nov. 2010b.

_____, República Federativa do Brasil. Brasília. **Discursos de posse do presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva – 2003.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/discursos1.htm>. Acesso em 20 de jan. 2010a.

BUCHANAN, J. N. S.; ELLIS, H. S. **Approaches to economic development.** New York: The Twentieth Century Fund, 1955.

BUCHANAN, J.; TOLLISON, R.D.; TULLOCK, G. **Toward a Theory of the rent seeking society.** Texas: College Station/A&M Press, 1980.

CAMPOS, R. P. A cooperação técnica brasileira entre países em desenvolvimento: limites e perspectivas da política externa nacional In: SILVA, K.C.; SIMIÃO, D. S. **Timor – Leste Por Trás do Palco: Cooperação Internacional e a dialética de formação do Estado**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 343-364.

CERVO, A. L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 1, p. 2-22, 2003.

_____. Socializando o Desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, V. 37, n.1, p.37-63, 1994.

CPLP, Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. **Relatório de Actividades da Direcção de Cooperação - Janeiro-Junho 2009 e março de 2010**. Disponível em: <<http://cplp.dynamicweb.pt/Default.aspx?ID=934>>. Acesso em 10 de nov. 2009.

DOLLAR, D.; COLLIER, P. **Aid Allocation and Poverty Reduction**. World Bank Policy Research Working Paper No. 2041. January 1, 1999. Disponível em <<http://ssrn.com/abstract=629108>>. Acesso em: 25 out. 2009.

EASTERLY, W. **The White Man's Burden. Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good**. New York: The Penguin, 2006.

ESCOBAR, A. **Encountering development: the making and unmaking of the third world**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FAO. Food Agriculture Organization of the United Nations. **Pathways to success: Success stories in agricultural production and food security**. Rome, 2009b. Disponível em: <www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/pathways.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2010.

_____. Food Agriculture Organization of the United Nations. **The State of Food Insecurity in the World. Economic Crises – Impacts and Lessons Learned**. Rome, 2009a. Disponível em: <<http://www.fao.org/publications/en/>>. Acesso em: 05 fev. 2010.

_____. Food Agriculture Organization of the United Nations. ***The State of Food Insecurity in the World. Rome, 2001***. Disponível em: <<http://www.fao.org/publications/en/>>. Acesso em: 05 fev. 2010.

FILHO, S.O. O fogo de Prometeu nas mãos de Midas: desenvolvimento e mudança social, In: CAMPOS, T.L.C. **Desenvolvimento, Desigualdades e Relações Internacionais**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2005. p. 13-75.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

_____. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GALBRAITH, J. K. **A natureza da pobreza das massas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1979.

HAAN, A. Aid: the drama, the fiction, and does it work? **International Institute of Social Studies – Working Paper**. Netherlands, N 448, 2009. Disponível em: <<http://www.iss.nl/News/ISS-Working-Paper-488>>. Acesso em: 7 mar. 2010.

HERMANN, C. F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, Arizona, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

HOSELITZ, B. **Aspectos sociológicos do crescimento econômico**. Rio de Janeiro/São Paulo: Fundo de Cultura, 1964a.

_____. Principais conceitos da análise das repercussões da transformação técnica. In: HOSELITZ, B.; MOORE, W. **A sociedade tecnológica: implicações sociais da industrialização com o advento de técnicas modernas (v1 e v2)**. Rio de Janeiro: Lidador, 1966.

_____. **Teorias del crecimiento economico**. México: Herrero Hermano, 1964b.

_____. **The progress of underdeveloped areas**. Chicago: University Chicago Press, 1952.

IDRC, International Development Reseach Center. **Emerging Donors in International Development Assistance: A Synthesis Report**. Canada, 2008. 21p. Disponível em: <http://www.idrc.ca/en/ev-140964-201-1-DO_TOPIC.html>. Acesso em: 15 nov. 2009.

KINDELEBERGER, C. P. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: McGrawHill, 1976.

KOTARI, U.; MINOGUI, M. **Development theory and practice: critical perspectives**. England: Palgrave Macmillan, 2001.

KRAGELUND, P. The Return of Non-DAC Donors to Africa: Prospects for African Development? **Development Policy Review**, V. 26, N. 5, p. 555-584, 2008.

KURLANTZICK, J. C. **How China's Soft Power Is Transforming the World**. New Haven and London: Yale University Press, 2007.

LEMARESQUIER, T. El Marco de referencia actual de la cooperación internacional para el desarrollo y la nueva plataforma de acción para los PRM. In: **México y los países de renta media en la cooperación internacional para el desarrollo. ¿Hacia dónde vamos?**. México: FLACSO/ Instituto Mora/ CIDEAL, 2009.

LESSA, A. C. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n. Especial, p. 29-41, 1998.

LEVY, JR.; MARION J. **Modernization: latecomers and survivors**. New York/London: Basic Books, 1972.

_____. **Modernization and the structure of societies: a setting for international affairs**. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1966.

LEWIS, W. A. **A teoria do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1960.

MEIER, G.M.; BALDWIN, R. E. **Desenvolvimento econômico: teoria, história, política.** São Paulo: Mestre Jou, 1968.

MENEZEZ, U.T.B.; CARNEIRO, H. A História da Alimentação: Balizas Historiográficas. **Anais do Museu Paulista**, São Paulo, N. Ser. V.5, p. 9-91, jan./dez. 1977.

MORAES; R. C.; **Estado, desenvolvimento e globalização.** São Paulo: editora UNESP, 2006.

MOSLEY, P. **Overseas Aid: Its Defence and Reform**, Brighton: Wheatsheaf Books, 1987.

MOSSE, D.; LEWIS, D., Theoretical Approaches to Brokerage and Translation in Development, In: MOSSE, D.; LEWIS, **Development Brokers and Translators The Ethnography of Aid and Agencies.** Kumarian Press, 2006. p. 1-26.

MOYO, D. **Dead Aid. Why Aid is Not Working and How there is Another Way for Africa.** London: Penguin, 2009.

MYAMOTO, S. O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília. V. 52, n.2 p.22-42, 2009.

NATSIOS, A. S. **Five Debates on International Development: The US Perspective**, Development Policy Review, Vol.24, No.2, pp.131-39, 2006.

NEWMAN, L. F. Hunger in History. **Food shortage, poverty, and deprivation.** Oxford: Blackwell, 1990.

O ESTADO DE SÃO PAULO, ONU MIRA O BRASIL NO COBATE À FOME. Brasil. 2009. **Notícias versão impressa.** Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20090717/not_imp403989,0.php>. Acesso em: 20 jul. 2009.

PARSONS, T. SHILS, E. A. **Toward a general theory of action.** Cambridge: Harvard University Press, 1961.

_____. **Sociedades perspectivas evolutivas e comparativas.** São Paulo: Pioneira, 1969.

RIBEIRO, C. O. **Relações Político Comerciais Brasil – África (1985 – 2006).** Tese de doutorado em Ciência Política apresentada à USP, 2007.

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico (um manifesto não comunista).** Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

SARAIVA, M. G. Las estrategias de cooperación Sur-Sur en el marco de la política exterior brasileña de 1993 a 2007. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación,** Madrid, N. 22, p. 121-143, 2008.

SARAIVA, J. F. S. Do silêncio a afirmação: as relações do Brasil com a África. In: CERVO A.L. (org.) **O Desafio internacional: A Política Exterior do Brasil de 1930 a nossos dias.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994, p. 263 -330.

SMOUTS, M. C. A cooperação internacional: da coexistência à governança mundial. In: SMOUTS, M. C. **As Novas Relações Internacionais: Práticas e Teorias**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2004.

THE WORLD BANK. **World Development Indicators. Poverty Data. A Supplement to World Development Indicators 2008**. 2008. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,menuPK:232599~pagePK:64133170~piPK:64133498~theSitePK:239419,00.html>>. Acesso em: 10 fev. 2010.

UNDP, The United Nations Development Program – Special Unit for South-South Cooperation. New York, may 2004. **South-South Cooperation**

Evolving realities, drivers and partners (presentation). Disponível em: <<http://www.unohrlls.org/>>. Data de acesso: 3 de jul. 2009.

UNITED NATIONS, Department of Economic Affairs. **Measures for the economic development of underdeveloped countries report by a group of experts appointed by the Secretary General of the United Nations Department of Economic Affairs**. New York, May, 1951.

VAZ, A. C. La experiencia de Brasil em la cooperación para el desarrollo: trayectoria e institucionalidad. In: **México y los países de renta media en la cooperación internacional para el desarrollo. ¿Hacia dónde vamos?**. México: FLACSO/ Instituto Mora/ CIDEAL, 2009.

VEIGA, J. E. Neodesenvolvimentismo: quinze anos de gestação. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo. v. 20, n. 3, p. 83-94, jul./set. 2006.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273 – 335, 2007.