

Brasília, 05 de dezembro de 2013.

E.M. nº 007-2013/CONSEA

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), reunido em plenária no dia 05 de dezembro de 2013, analisou e discutiu propostas para uma política nacional de cooperação internacional, no campo da segurança alimentar e nutricional.

Com efeito, nos últimos anos o Brasil tem-se firmado internacionalmente como prestador de cooperação, em suas múltiplas vertentes. Números oficiais, divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), apontam para seu expressivo crescimento entre os anos de 2005 a 2010, alcançando o patamar de R\$ 1,7 bilhão em 2010. Nesse período, a consolidação da democracia, os resultados econômicos e os avanços obtidos no campo da inclusão social são alguns dos fatores que impulsionam a expansão da atuação brasileira. O dinamismo da política externa, alicerçada na priorização das relações Sul-Sul e no fortalecimento do multilateralismo, é outro elemento central desse recente protagonismo além da necessidade de abrir novos mercados, de buscar oportunidades de investimento para a indústria nacional e de obter maior influência em fóruns internacionais.

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

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

As ações de cooperação internacional, horizontal (Sul-Sul), devem pautar-se pelos princípios estabelecidos no referido artigo 4º da Constituição Federal, cujos primeiros incisos preveem o respeito à independência nacional e a prevalência dos direitos humanos

que são universais, conceitos que o Brasil compartilha com outros países em desenvolvimento, com o objetivo de colaborar na promoção do progresso socioeconômico, cultural e institucional de outros povos. São também princípios norteadores da cooperação o respeito à soberania, não intervenção em assuntos internos de outras nações, solidariedade, ausência de interesses comerciais e não-condicionalidade. A atual diretriz de uma cooperação orientada pela demanda do país parceiro será objeto de proposição específica adiante.

Nesses termos, o compromisso do governo federal deve ser o de conceber, de forma conjunta com os países e sociedades parceiras, iniciativas ancoradas no desenvolvimento efetivo de capacidades locais em sua diversidade étnico-racial, de gênero e cultural, abordagem que fortalece o exercício da apropriação e potencializa a autoestima dos beneficiários diretos dos programas, projetos e ações. Deve, ainda, ser compromisso do poder público nacional, o respeito aos acordos internacionais subscritos pelo Brasil, em especial, a Convenção sobre a Biodiversidade e os tratados sobre direitos humanos. É importante destacar, quanto ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), que o Comentário Geral nº 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, documento através do qual se define esse direito e se trata de estratégias para sua realização, dispõe que os Estados têm, para além de suas fronteiras, as mesmas obrigações que têm em seu território para a garantia do DHAA, quais sejam de respeitar, proteger, promover e prover o Direito.

A cooperação humanitária, conceito cujo significado está requerendo revisão, deve pautar-se também pela associação das ações emergenciais com ações estruturantes de médio e longo prazo, que no campo da segurança alimentar e nutricional privilegiem:

- compras locais de alimentos para assistência alimentar humanitária, principalmente aqueles produzidos localmente por agricultores de base familiar, camponesa e indígena;
- ações de resposta que prevejam a rápida recuperação socioeconômica e ambiental do país ou região afetada pelos desastres socioambientais, valendo-se para isso de parcerias com atores locais e internacionais;
- participação da sociedade civil na elaboração, na execução e no controle social dos projetos, por meio de iniciativas como o Sistema de Gestão, Monitoramento e Avaliação das Ações Humanitárias Brasileiras (SIGMA), em fase de construção;
- implementação de ações humanitárias pós-emergenciais para que os países e suas populações se tornem capazes de superar suas vulnerabilidades de longo prazo;
- fortalecimento da participação do Brasil nas instâncias multilaterais de coordenação e resposta humanitária no mundo;

No que se refere mais especificamente ao campo da segurança alimentar e nutricional, o Brasil tem-se destacado, especialmente, a partir da atuação internacional liderada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, desde 2003, para a eliminação da fome, com base na experiência do “Fome Zero”. Diversas iniciativas, de caráter regional e global, contribuíram para a difusão de compromissos políticos e para a promoção de políticas e programas de segurança alimentar e nutricional, podendo-se mencionar:

- Fundo IBAS de Combate à Fome, uma parceria Índia, Brasil, África do Sul e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD);

- Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC), resultante de acordo entre Brasil e PNUD;
- Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome impulsionada pelo Brasil e pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO);
- Aprovação das Diretrizes Voluntárias em Apoio à Realização Progressiva do Direito à Alimentação Adequada e das Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, Recursos Florestais e Pesqueiros;
- Visita ao Brasil do Relator Especial das Nações Unidas para o Direito à Alimentação, Olivier de Schutter (o Brasil é um dos poucos países do mundo aberto a visitas de relatores de direitos humanos da Organização das Nações Unidas - ONU);
- Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRAD), por iniciativa do Governo Brasileiro em parceria com a FAO;
- Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural, que reúne o Brasil e países africanos, em conjunto com o Programa Mundial de Alimentação (PMA), Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), FAO, Banco Mundial e Banco Africano para o Desenvolvimento;
- Centro de Excelência contra a Fome, criado mediante acordo entre Brasil e PMA
- Reforma do Comitê das Nações Unidas para a Segurança Alimentar Mundial (CSA) para a qual muito contribuiu a experiência do CONSEA;
- Criação da Estratégia e do Conselho de Segurança Alimentar da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), também espelhada no exemplo brasileiro, e a decisão de criar o Grupo de Trabalho da Agricultura Familiar no âmbito da CPLP, que ainda não foi implementada;
- Lançamento, na Rio+20, no Rio de Janeiro, do “Desafio Fome Zero” pelo Diretor-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-Moon;
- Reforço da segurança alimentar e nutricional na cooperação Sul-Sul e na cooperação triangular na plataforma da FAO que tem como Diretor Geral o brasileiro José Graziano da Silva.

No âmbito da sociedade civil, mencionem-se iniciativas globais promovidas por organizações não governamentais que visibilizaram o tema: a Campanha CRESCA, da Oxfam; a Campanha HungerFree, da ActionAid; e o Observatório do Direito à Alimentação e à Nutrição da Food First Action Network (FIAN). Mencionam-se, também, em âmbitos regionais, a criação da Rede Regional da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional na CPLP (RedSAN-CPLP); a Articulação dos Movimentos Sociais da Aliança Bolivariana das Américas (ALBA), da qual participam movimentos brasileiros, e que tem a soberania alimentar e nutricional como eixo prioritário e, mais recentemente, a criação da Aliança para a Soberania Alimentar para a América Latina e o Caribe.

Destaque especial deve ser dado à cooperação no campo da participação social, por meio do patrocínio de visitas de grande número de delegações estrangeiras para acompanhar as plenárias, conferências e outras atividades promovidas pelo CONSEA, bem como viagens de conselheiros brasileiros a outros países. O Brasil tem também promovido iniciativas de diálogo entre organizações da sociedade civil e destas com representantes de governos sobre políticas de segurança alimentar e nutricional, incluindo as dirigidas à agricultura familiar, de forma complementar à cooperação e como meio para aproximação

de posições nos fóruns internacionais.

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

Nesse contexto, mencionam-se projetos de cooperação brasileira liderados pelo governo federal em diferentes áreas afetadas à segurança alimentar e nutricional:

- Projetos “**PAA África**” (“**Purchase from Africans for África**”) e “**Lèt Agogo**” na cooperação humanitária. O primeiro envolve o governo brasileiro (CGFOME/MRE), cinco países da África (Etiópia, Malauí, Moçambique, Níger e Senegal), PMA, FAO e o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID) para promover programas de compras locais de agricultores familiares visando o fornecimento para escolas públicas. O segundo projeto objetiva apoiar, no Haiti, compras locais de leite para doar para a alimentação escolar, envolvendo pequenos produtores organizados em associações.
- Projeto de “**Fortalecimento dos programas de alimentação escolar no marco da iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025**” no campo da cooperação técnica, por intermédio do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC), englobando a FAO e onze países da região (Bolívia, Paraguai, Colômbia, Peru, Nicarágua, Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, República Dominicana, Antígua e Barbuda);
- Programa **Mais Alimentos Internacional** englobando cinco países da África (Moçambique, Zimbábue, Senegal, Gana, Quênia), além de Cuba, com o propósito de implementar políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar e comunidades tradicionais, capacitação e estruturação de políticas e sistemas de extensão rural e apoio para a mecanização;
- Projeto de **Apoio às Estratégias Nacionais e Subregionais de Segurança Alimentar e Nutricional e de Superação da Pobreza na América Latina e Caribe**, iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS com o Escritório Regional da FAO para a América Latina e Caribe - FAO-RLAC para apoiar dez países da região;
- Parceria entre Brasil e Moçambique, na área de cooperação técnica bilateral, para o compartilhamento de experiências sobre **Banco de Leite Humano e Centros de Lactação**, iniciativas centrais para combater a desnutrição e a mortalidade infantil;
- **Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF)**, do MERCOSUL, envolvendo atividades de cooperação técnica, científica e tecnológica e doações a organismos internacionais, ao Fundo da Agricultura Familiar do MERCOSUL, com participação institucionalizada de movimentos sociais do campo, bem como intercâmbios com o Sistema de Integração Centro-americana (SICA), a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) e a CPLP.

Note-se, ainda, que o tema da cooperação Sul-Sul (horizontal), no campo da

segurança alimentar e nutricional vem sendo objeto de debates em dois espaços relevantes de participação social em nível federal, a saber, este Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), por meio de sua Comissão Permanente de Macrodesafios Nacionais e Internacionais, e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) através da sua Comissão Permanente de Assuntos Internacionais (CPAI). Ambos os espaços vêm discutindo conjuntamente projetos e ações que dizem respeito a temas tais como: REAF, CSA/ONU, agricultura familiar no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC), projetos como o ProSavana, o PAA África e o Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF 2014).

Apesar desses indiscutíveis avanços, a cooperação brasileira, tanto a geral quanto a especificamente voltada para a segurança alimentar e nutricional, corre riscos a médio e longo prazos se alguns desafios, que desde já se vislumbram, não forem enfrentados a contento. A seguir, listam-se alguns destes gargalos.

a) Institucionalidade frágil

No âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e a Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME), instâncias administrativas relevantes da governança brasileira no campo da cooperação, vêm buscando profissionalizar e aprimorar sua atuação, mas enfrentam dificuldades devido à falta de instrumentos adequados e à inexistência de um marco legal que possibilite o desenho, a coordenação e a implementação de uma efetiva estratégia de cooperação brasileira para o desenvolvimento. Além do MRE, dezenas de instituições federais desenvolvem ações de cooperação, nem sempre de forma articulada e integrada. Soma-se, ainda, a cooperação praticada por vários entes subnacionais, sobre a qual se tem pouca informação. O papel de destaque já assumido pelo Brasil no cenário internacional, especialmente buscando imprimir novos valores e práticas nas políticas de cooperação, requer o aprimoramento da institucionalidade, ancorada em marco legal apropriado capaz de dar sustentação a este protagonismo de forma estratégica, coordenada e com recursos humanos, financeiros e organizacionais apropriados.

b) Recursos ainda pouco expressivos

Conforme observado anteriormente, os recursos federais alocados à cooperação vêm crescendo nos últimos anos, mas ainda equivalem a percentuais muito pequenos se comparados ao PIB nacional: cerca de 0,04%. Note-se, contudo, que os orçamentos destinados à Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE) bem como à CGFOME/MRE têm apresentado cortes expressivos desde 2011. Ressalte-se o aumento de recursos oriundos dos orçamentos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA, Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA/Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB e Ministério da Educação - MEC/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE alocados na cooperação, tanto em ações diretas como na cooperação com organismos internacionais, tais como a FAO e PMA. Ainda há espaço para crescimento de recursos voltados para a cooperação internacional de maneira geral, pois existe capacidade de expansão estratégica das ações de cooperação em resposta ao adensamento das relações bilaterais e multilaterais.

c) Tensões entre a política brasileira de promoção comercial e os objetivos da diplomacia solidária

A cooperação técnica e humanitária, e a cooperação política, comercial e financeira agem, frequentemente, sobre os mesmos atores e instituições nos países parceiros. Com o crescimento das relações do Brasil com países em desenvolvimento, o princípio orientador que desvincula a cooperação internacional de interesses econômicos tornou-se tema sensível e complexo que está a requerer um debate aprofundado.

Constata-se uma intensificação dos fluxos comerciais e de investimento de empresas brasileiras em países latino-americanos, africanos e asiáticos, em especial nas áreas de mineração, infraestrutura e agronegócio. Esse processo coloca o risco de descompasso entre a narrativa oficial de uma cooperação solidária e as graves violações de direitos humanos, incluindo os ambientais, promovidas por transnacionais brasileiras em países com os quais o Brasil coopera. Essas empresas são agraciadas com expressivos subsídios públicos brasileiros, integrando-as, portanto, à política externa brasileira.

No entanto, discursos presidenciais desde 2003 reafirmam que os investimentos das empresas brasileiras no exterior devem ser produtivos (por oposição a meramente especulativos ou rentistas), comprem bens de capital locais, empreguem mão de obra local e sejam socialmente e ambientalmente sustentáveis.

As tensões entre as diversas frentes não permitem julgar a eficácia da cooperação do Brasil sem aquilatar a coerência entre elas.

d) Promoção de distintos e antagônicos modelos de desenvolvimento existentes no Brasil e suas consequências

No Brasil, são históricos os conflitos gerados pela predominância do apoio público ao modelo de monocultivo exportador, que promoveu intensa concentração fundiária e uso intensivo de agrotóxicos, em detrimento da agricultura familiar e camponesa, a principal responsável pelo emprego no campo e produtora da maior parte dos alimentos consumidos no país. O peso político e econômico que tem o agronegócio na política interna e externa também está se refletindo na cooperação internacional. O exemplo mais emblemático é o do ProSavana, projeto de cooperação técnica trilateral, celebrado entre o Brasil, o Japão e Moçambique, que visa a promover o desenvolvimento rural do Corredor de Nacala, região norte de Moçambique. Tal iniciativa, voltada essencialmente para a consolidação e expansão da monocultura destinada à exportação, tem recebido severas críticas dos movimentos sociais do campo. As organizações que representam os camponeses de Moçambique avaliam que o modelo a ser implantado resultará em massivos reassentamentos e expulsão de suas terras e, portanto, em um aumento ainda maior da insegurança alimentar no país. A terra em Moçambique é pública e os camponeses têm o direito de uso; porém, a maioria não possui documentação e teme perder suas terras diante da oferta de concessão que tem sido feita aos investidores. A principal demanda das organizações que representam os camponeses é por informações e pelo direito a serem consultados.

O CONSEA entende que o debate sobre estratégias de desenvolvimento deve ser orientador da política de cooperação. Nesses termos, os modelos de desenvolvimento

impulsionados pela cooperação brasileira no campo da segurança alimentar e nutricional devem se pautar pela promoção do direito humano à alimentação e da soberania alimentar, com ênfase no fortalecimento da agricultura familiar, camponesa e indígena, a produção de base agroecológica e orgânica, reconhecendo as formas coletivas de produção, promovendo a igualdade de gênero e valorizando as práticas e saberes tradicionais, a cultura e os modos de vida locais.

e) Insuficiente transparência

Apesar dos esforços recentes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da ABC e da CGFOME em divulgar dados sobre a atuação do Brasil no campo da cooperação internacional, as informações ainda são insuficientes para possibilitar um efetivo controle social. Sabe-se muito pouco sobre quais ações são empreendidas, que organizações e países parceiros estão envolvidos, qual o volume de recursos alocados, como acontece a execução, quem são os beneficiários e quais são os resultados e impactos dessas parcerias.

f) Déficit de participação social

Ainda que existam algumas iniciativas de envolvimento da sociedade civil brasileira em atividades de cooperação, especialmente na área da cooperação humanitária, em geral, a cooperação brasileira não prevê a participação social nem nas etapas do desenho, da implantação, do monitoramento e/ou da avaliação das ações. Assim, não há, até o momento, qualquer apropriação democrática das práticas de cooperação do Brasil para o fortalecimento do desenvolvimento internacional.

Pelas razões expostas acima, e por outras questões problemáticas que afetam a cooperação internacional – tais como a dimensão militar da atuação no Haiti – o CONSEA vem, respeitosamente, submeter à Vossa Excelência as seguintes recomendações para a consolidação de uma política nacional de cooperação para o desenvolvimento, em especial, no campo da segurança alimentar e nutricional:

- **Consolidar institucionalidade** que permita ao Brasil cumprir seus preceitos constitucionais no campo da cooperação e, ao mesmo tempo, desempenhar seu novo papel como ator estratégico regional e global nessa área. Tal institucionalidade demanda a elaboração e implementação de novo marco legal; o desenho de uma política nacional de cooperação para o desenvolvimento declaratória de seus propósitos e ofertas e não apenas responsiva às demandas apresentadas ao país, com a criação de instâncias legais e institucionais para a participação social; a criação de procedimentos administrativos adequados e de mecanismos que ampliem a capacidade de coordenação no âmbito da cooperação internacional; e, a alocação de recursos orçamentários suficientes. Demanda, ainda, mecanismos de proteção e exigibilidade dos direitos humanos universais, particularmente, do direito humano à alimentação adequada por meio do empoderamento da sociedade civil brasileira e dos países e das sociedades parceiras para que reivindiquem seus direitos junto aos seus governantes, principalmente o de participar adequadamente da formulação, execução, monitoramento e avaliação de todas as políticas públicas, inclusive aquelas voltadas à cooperação internacional.

- **Promover maior transparência e prestação de contas** da cooperação. O Brasil tem avançado no campo da transparência em geral, como, por exemplo, por meio da aprovação e regulamentação da Lei de Acesso à Informação (Lei Nº 12.527/2011) e de sua liderança na iniciativa internacional Parceria para Governos Abertos (*Open Government Partnership – OGP*). Recomenda-se que esse mesmo esforço seja estendido ao campo da cooperação, de modo que os cidadãos e as cidadãs do Brasil e demais interessados possam acompanhar a atuação do Governo Federal nessa área e, assim, exercer seu direito à participação e controle social. O esforço empreendido por setores do Governo Federal de recolher, organizar e difundir dados e análises sobre atividades de cooperação internacional deve ser continuado e ampliado com vistas à produção sistemática e atualizada de informações em dados abertos para fins de monitoramento e avaliação.
- **Assegurar efetiva participação social** no desenho, na implementação e no monitoramento das ações de cooperação. Para tal, o CONSEA apoia a criação de um Conselho Nacional de Política Externa, com instância especificamente dedicada à cooperação internacional. A institucionalização da participação social nessa área contribuirá para uma política de cooperação internacional mais coerente e estratégica na qual o governo e a sociedade civil poderão canalizar as prioridades de forma mais eficaz para a promoção da segurança alimentar e nutricional. Recomenda-se, ainda, que no campo da cooperação internacional, a participação social se estenda aos povos dos países parceiros para que sejam protagonistas das ações realizadas conjuntamente, para o quê contribuiria apoiar a cooperação entre a sociedade civil brasileira e dos países parceiros. Entende-se que o marco adequado para o monitoramento participativo das ações seja o dos direitos humanos e, no nosso caso, o do direito humano à alimentação. A adoção de tal marco não somente possibilita a utilização de instrumentos concretos de avaliação de estratégias que visam ao desenvolvimento, como aprimora a efetividade dessas estratégias, uma vez que leva os parceiros da cooperação a melhor avaliar os impactos de suas ações, especialmente sobre os mais vulneráveis.

Respeitosamente,


Maria Emília Lisboa Pacheco
Presidenta do CONSEA