

Poverty In Focus

Número 24

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
Grupo de Pobreza, Escritório de Políticas para o Desenvolvimento do PNUD



O Papel da Cooperação Sul-Sul no Desenvolvimento Agrícola Inclusivo e Sustentável



Foco na África

EDITORES CONVIDADOS

Poverty in Focus é uma publicação regular do **Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (CIP-CI)**. O objetivo desta edição é apresentar os resultados dos estudos e diálogos sobre o desenvolvimento inclusivo e sustentável, no contexto da *Cooperação Sul-Sul* e no desenvolvimento agrícola na África. O apoio é fornecido pelo Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID, Department for International Development).

Editores Convidados

Leisa Perch, CIP-CI; Ammad Bahalim, ICTSD/CIP-CI; Lidia Cabral, ODI; e Alex Shankland, IDS

Produtor Editorial

Roberto Astorino e Rosa Maria Banuth

Tradução

Leonardo Padovani

Revisão

Nathalia Costa

Capa: As Pessoas, Políticas e Instituições são a essência desta *Poverty in Focus*. As imagens representam toda a gama de questões, pessoas e processos de colaboração que levam ao progresso e às possibilidades de soluções para o trabalho colaborativo. A dualidade entre microeconomia e macroeconomia e entre agricultura comercial e familiar também é descrita, sugerindo a necessidade de uma análise cuidadosa, ferramentas diversas e abordagens múltiplas. As imagens 2 e 3 são da Campanha Global de Fotografia "Humanizando o Desenvolvimento", do CIP-CI (os fotografos são, respectivamente: Siena Anstis e Rolando Villanueva). Imagem 1, John Nyberg; imagem 4, Igor Spanholi; imagem 5, Maciej Pawlik; imagem 6, Daniel Battiston e imagem 7, Amal Manikkath. Stock.xhcnng, <<http://www.sxc.hu>>.

Nota do editor: O CIP-CI é grato à equipe coeditorial e a Dan Bradley, do UK-DFID Brazil, por suas ideias inspiradoras. A contribuição do Centro Internacional para Comércio e Desenvolvimento Sustentável (ICTSD, International Centre for Trade and Sustainable Development), com seu apoio à coordenação da PIF, também deve ser mencionada. Manifestamos nossos sinceros agradecimentos também a todos os autores, por suas generosas contribuições de insumos intelectuais e pelo tempo dispendido, sem remuneração monetária.

O **CIP-CI** é um projeto conjunto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do governo brasileiro, para a promoção da cooperação Sul-Sul no âmbito da pesquisa aplicada sobre a pobreza. O Centro especializa-se na produção de recomendações de políticas, baseadas em pesquisas e voltadas para a redução da pobreza e da desigualdade. O CIP-CI está diretamente ligado ao Grupo de Pobreza do Escritório de Políticas para o Desenvolvimento, do PNUD e ao governo brasileiro.

Diretor Interino do CIP-CI

Jorge Chediek

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (CIP-CI)

Grupo de Pobreza, Escritório de Políticas para o Desenvolvimento do PNUD

Esplanada dos Ministérios, Bloco O, 7º andar
70052-900 Brasília, DF - Brasil

ipc@ipc-undp.org
www.ipc-undp.org

As opiniões expressas nas publicações do CIP-CI são dos autores e não refletem necessariamente as opiniões do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, ou do governo do Brasil.

Direitos e Permissões – Todos os direitos reservados. O texto e os dados desta publicação podem ser reproduzidos, desde que seja obtida permissão, por escrito, do CIP-CI e que a fonte seja citada. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Foco na África: Tornando a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento Agrícola mais Inclusiva e Sustentável

A apenas uma semana da Rio+20, o tema desta *Poverty in Focus* ressoa claramente com o discurso mais amplo sobre o desenvolvimento sustentável, particularmente os esforços ampliados para assegurar inclusão e equidade mais abrangentes e melhorar os quadros institucionais para o desenvolvimento sustentável. O primeiro *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano na África*, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, lançado em 15 de maio de 2012, destaca quanto o crescimento recente na África não tem conseguido reduzir suficientemente a fome e pobreza extremas e, nem sequer, fornecer oportunidades suficientemente numerosas e adequadas. Uma de suas principais mensagens é um apelo por maiores investimentos na agricultura, para garantir o crescimento sustentado e a redução da pobreza.

As evidências são claras. Precisamos de novos mecanismos, metodologias e ferramentas para lidar com uma combinação cada vez maior de desigualdades profundamente enraizadas, bem como novas variações de instabilidade e de insustentabilidade.

O seminário internacional sobre o papel da *Cooperação Sul-Sul no Desenvolvimento Agrícola na África*, realizado em 17 de maio, em Brasília, serviu como um importante espaço de diálogo para explorar algumas dessas questões, especificamente no contexto dos futuros da agricultura e no contexto mais amplo do desenvolvimento. Era clara a emergente convicção de que a Cooperação Sul-Sul, como mecanismo, pode ser catalítica — se for bem desenhada e aproveitada, e se for efetivamente moldada e definida, dentro de um contexto de trocas, benefícios e aprendizagem mútuos.

Com crescente atenção sendo dada à inclusividade do crescimento e sua sustentabilidade ambiental, atualmente enquadradas no contexto do crescimento verde e inclusivo, mais confiança também pode ser depositada na cooperação Sul-Sul, para definir uma série de respostas práticas.

Já que o governo do Brasil irá sediar a Rio+20, a atenção também recai sobre o papel do país como um intermediador das formas de intercâmbio Sul-Sul, especialmente modelos que possam proporcionar ganhos triplos: para a economia, para a sociedade e para o meio ambiente. Uma série de sucessos na redução da desigualdade, melhorando tanto a inclusão social quanto a produtiva e, particularmente, envolvendo pequenos agricultores no processo de crescimento, ao mesmo tempo em que se mantém uma agricultura comercial exitosa, são algumas das importantes lições / pontos de entrada para o intercâmbio Brasil-África, dentro do presente contexto. Ao mesmo tempo, sucessos e inovações também estão surgindo na África subsaariana, em políticas e programas emblemáticos e em setores específicos. Até agora, houve menos discussão sobre os fluxos bidirecionais de boas práticas, lições aprendidas e transferências de tecnologia do que o necessário, levando em conta a realidade atual.

Esta *Poverty in Focus*, concebido como resultado de valor agregado do seminário de 17 de maio, dá uma voz específica ao que foi citado anteriormente, bem como a alguns dos desafios e oportunidades enfrentados pela Cooperação Sul-Sul como ferramenta para o "desenvolvimento", e não apenas para a cooperação para o desenvolvimento. Essa oportunidade, de discutir a agricultura não apenas como um setor, mas como uma força para o desenvolvimento, redução da pobreza, segurança alimentar e para uma maior cooperação dentro do Sul — bem como a emergência de lições abrangentes do Sul para o cenário internacional — baseia-se em outros esforços e discussões semelhantes, em 2012. Ela ressoa com o lema de um de nossos parceiros de coordenação — a agricultura é um caminho-chave para sair da pobreza.

Olhando para a frente, o nexo entre a agricultura e o desenvolvimento destaca duas questões fundamentais: *a eliminação da fome e o repensamento da agricultura, à luz da sustentabilidade e da equidade*. As mudanças climáticas, os meios de subsistência e a segurança alimentar, em particular, representam tanto desafios quanto oportunidades para alcançarem-se esses dois objetivos — e muitas perguntas ainda permanecem pendentes.

É o papel de instituições baseadas em conhecimento — tais como o CIP-CI, o *Futures Agricultural Consortium*, CIRAD e Articulação Sul, com o apoio do DFID e da ONU Mulheres, e em parceria com o Programa Mundial de Alimentos (PMA), a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, Food and Agriculture Organization) e o Centro Africano de Políticas para o Clima (ACPC, African Climate Policy Centre) — realizar uma investigação e avaliação crítica, para uma maior compreensão dos potenciais e dos limites da cooperação Sul-Sul e para identificar possíveis respostas para questões políticas urgentes.

É nossa esperança que a abordagem adotada no seminário e nesta *Poverty in Focus* defina um novo escopo para um diálogo crítico e inclusivo sobre políticas, enquanto esclarece algumas das questões subjacentes e contemporâneas do desenvolvimento, incluindo como maximizar as incríveis riquezas naturais, sociais e culturais da África, como fonte de crescimento sustentável para todos os seus cidadãos.

*por Jorge Chediek,
Diretor Interino, CIP-CI*

Visão Geral: Futuros Agrícolas e o Papel da Cooperação Sul-Sul

por Leisa Perch, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo e Daniel Bradley, DFID¹

Novas formas de Cooperação Sul-Sul, lideradas por polos de crescimento emergentes, como Brasil e China, estão redefinindo a cooperação internacional para o desenvolvimento. Os impressionantes resultados nacionais do Brasil e da China, na promoção do crescimento e combate à pobreza em nível nacional — inclusive por meio do papel da agricultura — dá a esses países uma certa credibilidade em parcerias com países em desenvolvimento que buscam o mesmo sucesso.

Como disse o Relator Especial da ONU sobre o direito à alimentação, “a questão mais premente, em relação ao reinvestimento na agricultura, não é o ‘quanto’, mas o ‘como’” (De Schutter, 2010). A Cooperação Sul-Sul oferece perspectivas potencialmente úteis sobre ‘como’ o desenvolvimento agrícola pode dar alguns passos à frente. Ela é atraente em vários níveis, quebrando os papéis tradicionais de doador e receptor nas parcerias entre países que oferecem experiências mutuamente relevantes. O surgimento de novos atores de desenvolvimento abre acesso a diferentes opções de ferramentas de desenvolvimento e tipos de relações institucionais. Isso dá aos países em desenvolvimento uma gama mais ampla de opções sobre o tipo de parceria — e de futuro — que almejam.

A Cooperação Sul-Sul é, portanto, um útil estímulo ao desenvolvimento, que ajuda a todos os atores envolvidos no desenvolvimento a reconsiderar suas abordagens. Mas, como no caso do desenvolvimento em geral, não se trata apenas de “trocar o velho pelo novo”. A Cooperação Sul-Sul é, em muitas situações, bastante incomprovada; a base de evidências de seu impacto sobre a redução da pobreza, em grande parte, ainda não foi escrita. *Esta edição da Poverty in Focus* proporciona um espaço de reflexão crítica sobre a Cooperação Sul-Sul, para informar o debate sobre a forma como essa promissora ferramenta de desenvolvimento pode ser melhor aplicada, para nos ajudar a avançar em direção a futuros agrícolas mais produtivos, inclusivos e sustentáveis.

Parte do valor da Cooperação Sul-Sul é o seu papel no empoderamento dos países, para que investiguem, em maiores detalhes, as respostas caseiras — e não motivadas de fora — para problemas difíceis de desenvolvimento. O Programa Abrangente de Desenvolvimento da Agricultura Africana (CAADP, Comprehensive Africa Agricultural Development Programme), um arcabouço concebido domesticamente, representa uma base sobre como a África poderá abordar uma série dessas questões e também o que ela visa atingir. E reformas políticas notáveis, para o acesso socialmente responsável aos recursos naturais, vêm surgindo na África, América Latina e Ásia (Khoday e Perch, 2012). Elas procuram combater desigualdades estruturais, bem como promover uma melhor gestão ambiental.

Tal inovação, no Sul, é vital para gerar novas ferramentas e parcerias para combater problemas críticos sociais, econômicos e ambientais. O mesmo de sempre não será mais capaz de fornecer resultados no ritmo e escala necessários. No que se refere à agricultura e ao desenvolvimento rural mais amplo, permanecem uma série de “lacunas” cruciais, que precisam ser preenchidas, no combate eficaz à pobreza. Isto inclui:

- **a lacuna de produtividade** — o crescimento da produtividade estagnou em muitos países onde o seu potencial de impulsionar o crescimento inclusivo é extremamente necessário;
- **a lacuna de alimentos e nutrição** — globalmente, uma em cada sete pessoas não tem acesso suficiente a alimentação e nutrição adequadas; a taxa se aproxima de uma em cada três pessoas na África subsaariana, apesar do potencial agrícola de grande parte do continente; e
- **a lacuna energética** — 75 por cento da África subsaariana — e 90 por cento de sua população rural — ainda não têm acesso à eletricidade. A abordagem para preencher essa lacuna terá consequências significativas nas emissões de carbono, de modo geral, e na intensidade de emissão carbônica do setor agrícola, em particular.

Esta edição da *Poverty in Focus* proporciona um espaço de reflexão crítica sobre a Cooperação Sul-Sul, para informar o debate sobre a forma como essa promissora ferramenta de desenvolvimento pode ser melhor aplicada, para nos ajudar a avançar em direção a futuros agrícolas mais produtivos, inclusivos e sustentáveis.

Abordagens que reconhecem os pequenos agricultores oferecem benefícios de inclusão, mas ainda não foi comprovado se tais modelos, voltados para pequenos agricultores, podem ser aplicados em diferentes contextos.

Tal como acontece com o desenvolvimento em geral, a “adaptação ao contexto” deve ser um princípio fundamental da Cooperação Sul-Sul.

Os autores são, respectivamente, o Líder da Equipe — Desenvolvimento Rural e Sustentável, CIP-CI e o Primeiro Secretário — Clima e Desenvolvimento, DFID Global Partnerships, Brasil. Queremos também agradecer a Josique Lorenzo, Pablo Burkolter e Thais Fernandes, por sua assistência e apoio na preparação desta *Poverty in Focus*.

Essas lacunas críticas serão exacerbadas pelos efeitos das **mudanças e variabilidade climáticas**, que ameaçam dificultar ainda mais os problemas do desenvolvimento.

A agricultura é particularmente sensível ao clima e temperaturas mais altas; estações de cultivo mais curtas, mudanças nos padrões de precipitação e eventos extremos irão afetar as pessoas mais pobres com maior intensidade.

O artigo de Tom Owiyo, da UNECA, destaca a necessidade de uma agenda de longo prazo de desenvolvimento climatologicamente compatível para a África, exigindo que o desenvolvimento seja sustentável, resiliente e equitativo. Isto é, ecoado por um artigo coletivo, escrito por representantes da AWAN e do PNUD África do Sul, que também destaca o papel crucial e, muitas vezes, subvalorizado, das mulheres, bem como sua capacidade de liderança.

Um artigo escrito por três mulheres rurais brasileiras (Justina Cima, Jomar Amaral e Sandra Maria da Silva) destaca as lutas comuns, mas adverte contra a generalização das experiências, desafios e potenciais das mulheres rurais. Suas histórias distintas também revelam como fatores diferentes combinam-se para excluir, marginalizar e erguer barreiras estruturais contra o progresso.

Essa necessidade, de se concentrar em realidades locais, é captada por quatro pesquisadores africanos (Kojo Amanor, Sérgio Chichava, Blessings Chinsinga e Langton Mukwereza), quando eles fazem uma análise crítica da Cooperação Sul-Sul até a data atual e defendem um processo horizontal de intercâmbios recíprocos, que beneficiem os dois lados. A África não é simplesmente receptora de assistência — os países africanos não estão de braços cruzados (Sibanda, 2011) e suas inovações também podem ser valiosas para o Sul mais amplo.

Os países africanos também vêm ativamente buscando exemplos bem sucedidos de aumento da produtividade agrícola. Artigos por Radhika Lal, Ryan Nehring e Ben McKay, bem como Darana Souza e Israel Klug, definem como o Brasil tem conseguido resultados impressionantes nessa agenda, valendo-se de pequenos agricultores para alcançar a inclusão social e produtiva. Os decorrentes impactos positivos sobre a pobreza, desigualdade e insegurança alimentar oferecem lições importantes para a realidade complexa do desenvolvimento na África (IPEA, 2010). O Brasil tem sido ativo

em sua resposta à demanda africana, e o seu Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) já está sendo compartilhado com uma série de países africanos.

Mais amplamente, a cooperação agrícola entre os países do Sul poderia, potencialmente, ter resultados críticos de desenvolvimento, tanto dentro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) quanto, possivelmente, para a formação de consenso quanto aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A análise de Gubo Qi, da relação complexa e duradoura entre a China e a África, apresenta uma visão de otimismo cauteloso. Muitas lições podem ser tiradas da história chinesa, apesar das diferenças fundamentais de abordagem.

O artigo de Frédéric Goulet e Eric Sabourin contrasta a escala, o âmbito e a evolução das abordagens argentina e brasileira para a Cooperação Sul-Sul. Eles concluem que o modelo dualístico de pequeno agricultor / agronegócio praticado nos dois países será fundamental para definir os impactos da política e das transferências de tecnologia.

Abordagens que reconhecem os pequenos agricultores oferecem benefícios de inclusão, mas ainda não foi comprovado se tais modelos, voltados para pequenos agricultores, podem ser aplicados em diferentes contextos. Embora partes do Brasil compartilhem características ecológicas similares com grande parte da África subsaariana, Lidia Cabral e Alex Shankland recomendam cautela na transferência “em lote” do modelo brasileiro para solo africano, particularmente devido às importantes diferenças sociais e institucionais, entre as regiões. Tal como acontece com o desenvolvimento em geral, a “adaptação ao contexto” deve ser um princípio fundamental da Cooperação Sul-Sul. Isso vai exigir flexibilidade, ao se ‘aprender fazendo’: artigos de André Dusi e Thomas Patriota / Francesco Maria Pierri destacam como essa abordagem tem sido aplicada e como os programas vêm evoluindo.

Uma agenda de desenvolvimento impulsionada preponderantemente pelo Sul é uma ideia atraente e progressiva. Sua eficácia será avaliada com base nos resultados. Para aumentar a chance dos resultados serem positivos e transformacionais, é necessário que potenciais parceiros engajem-se criticamente com as boas práticas e com

os pontos fracos e desafios. Por exemplo, Adriano Campolina exorta-nos a olhar para as contradições do modelo agrícola do Brasil, que nem sempre funciona para todas as camadas da sociedade, nem para todos os pilares do desenvolvimento sustentável, em todos os momentos. E a visão de Eunice Borges, sobre as desigualdades estruturais de gênero na região do Cone Sul, destaca como bons macromodelos falharam em certos grupos-chave da população.

Tornar o desenvolvimento inclusivo pode ser um foco importante do compartilhamento de lições dentre os parceiros do Sul. O artigo de Anabel Marin, sobre como as Indústrias de Recursos Naturais podem ser benéficas para todos na Argentina, destaca o desafio de tornar indústrias economicamente arraigadas, como a agricultura, mais inclusivas. Essas são lições importantes, principalmente para países africanos altamente dependentes de recursos naturais e minerais, onde os conflitos por recursos continuam a restringir o acesso à terra para fins de subsistência. A contribuição de Bianca Suyama e Lara Leite destaca a importância das instituições baseadas em conhecimento na condução de um processo de diálogo mais inclusivo, no Brasil e em outros lugares.

Nesta série, nós tratamos algumas questões-chave identificadas na edição No. 20 da série *Poverty in Focus* do CIP-CI, bem como conceitos destacados na edição No. 23 — particularmente, questões de sustentabilidade social. Essas questões incluem:

- Como a cooperação pode envolver uma participação mais direta de um amplo conjunto de atores africanos, para assegurar uma ampla apropriação das políticas, em oposição a ideias impostas de fora?
- A Cooperação Sul-Sul pode ter uma motivação de desenvolvimento, ao mesmo tempo que permanece uma fonte de solidariedade política?
- Ela é capaz de mudar o paradigma e oferecer um modelo melhor de desenvolvimento?

Ainda há muito mais a fazer e aprender, antes dessas perguntas poderem ser respondidas completamente. Existe um consenso emergente de que a Cooperação Sul-Sul tem um potencial ainda maior, e que pode ajudar a elaborar inovações contínuas no desenvolvimento e execução

de políticas. Talvez ela tenha um papel especial a desempenhar na promoção do empoderamento e da inclusão, juntamente com o crescimento e com oportunidades econômicas, e também no refinamento de nosso foco, em uma abordagem “regida a valores” da cooperação, construída com base em uma combinação de **peessoas, políticas e instituições**.

Boa leitura!

Andrade, M. (2010). ‘South-South Cooperation: The Same Old Game or a New Paradigm?’, *Poverty in Focus*, No. 20, Abril de 2010. Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).

Perch, L. and Labbate, G. (2011). ‘Growth, Gender, Poverty and Environment: Dimensions of Inclusive Development’, *Poverty in Focus*, No. 23, Novembro de 2011. Brasília, CIP-CI.

Sibanda, L. (2011). ‘What Is Needed to Ensure an Equitable Deal for African in COP 17’, in *Growth, Gender, Poverty and Environment:*

***Dimensions of Inclusive Development, Poverty in Focus* No. 23. Novembro de 2011. Pgs 32-35. Brasília, CIP-CI.**

Khoday K, e Perch, L. (2012). “Development from Below: Social Accountability in Natural Resource Management”. Working Paper No. 91, fevereiro de 2012. Brasília, CIP-CI.

United Nations General Assembly, Human Rights Council. Relatório apresentado pelo Relator Especial, Olivier De Schutter, sobre o direito à alimentação. New York, NY, Organização das Nações Unidas.

Será que a **Cooperação Sul-Sul** Pode Fornecer as **Respostas-Chave** para os Desafios da África, em Relação à Agricultura Climatologicamente Inteligente e ao Crescimento Verde?

por Tom Owiyo, Centro Africano de Políticas para o Clima (ACPC, African Climate Policy Center) ¹

A produção de alimentos — em quantidade e qualidade suficientes — é uma questão que nunca havia recebido tanta atenção global quanto recebeu nos últimos cinco anos. A crise alimentar mundial, paralelamente às crises econômicas e financeiras de 2008, revelaram quanto o setor agrícola vinha sendo negligenciado, no passado recente. Na maioria dos países em desenvolvimento, especialmente na África, o investimento no setor manteve-se por volta de apenas quatro por cento, muito embora o setor empregue a maioria da população e contribua para 30 por cento do produto interno bruto (PIB). Isso causou uma redução expressiva do financiamento direcionado a programas de pesquisa agrícola, serviços de extensão e programas de capacitação em instituições de ensino superior (FAO, 2010). As consequências foram a escassez de inovação e incubação e a má disseminação de novas tecnologias.

Com as mudanças climáticas e a variabilidade climática, a produção de alimentos suficientes para a população global, estimada em 9 bilhões de pessoas em 2050, deve ocorrer de forma climatologicamente inteligente, de modo a aumentar a eficiência global, a resiliência, a capacidade de adaptação e o potencial de mitigação dos sistemas de produção agrícola (Ibid). Dentro do contexto do crescimento verde, tal

transformação deve ser ambientalmente e economicamente sustentável, bem como socialmente inclusiva.

Na prossecução de sistemas de produção agrícola climatologicamente inteligentes, os diferentes objetivos e capacidades dos pequenos agricultores devem ser claramente diferenciados daqueles dos grandes produtores. Os pequenos agricultores são a maioria em muitos países menos desenvolvidos (PMD) e — ao contrário dos grandes produtores — têm a agricultura como fonte de sustento e também de renda. Os pequenos agricultores da África provavelmente terão de arcar com o fardo dos efeitos das mudanças climáticas, muito embora sejam os que menos contribuem para a emissão de gases de efeito estufa (GEE).

Como tal, enquanto os produtores de grande escala dos países desenvolvidos

Apesar de progressos limitados no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change), os países africanos ainda precisam urgentemente melhorar seus sistemas de produção agrícola e enfrentar os desafios das mudanças climáticas e da variabilidade climática.

Misturando diferentes recursos financeiros, juntamente com abordagens inovadoras, a África será capaz de explorar seu enorme potencial e ter uma agricultura climatologicamente inteligente e uma economia verde.

Tornar Sistemas de Produção Agrícola Climatologicamente Inteligentes Requer uma Atenção Sustentada, em Três Domínios Principais:

- geração e acesso às tecnologias apropriadas;
- estabelecimento de um ambiente institucional e de políticas, em níveis nacional, local e regional; e
- disponibilidade de mecanismos de financiamento adequados para promover a adoção das tecnologias aprimoradas em todos os níveis.

(Partes do Anexo I) instituem programas que promovem a mitigação, os pequenos agricultores da África e de outros países menos desenvolvidos precisam de mecanismos que lhes possibilitem uma adaptação aos efeitos das mudanças climáticas e da variabilidade climática.

Até o momento, as negociações acerca das mudanças climáticas ainda não resultaram em um programa de trabalho específico para a agricultura. Durante o Comitê das Partes (COP, Committee of Parties) 17, em Durban, o Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico (SUBSTA, Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice) foi orientado pelas partes a tratar de questões relacionadas à agricultura, para que o COP subsequente possa adotar uma decisão.

Esse é um reflexo da ampla divisão que existe entre as partes, quanto à criação de um programa de trabalho específico para a agricultura. De fato, as Partes do Anexo I parecem interessadas em ter um programa de trabalho apenas sob o enquadramento da mitigação, com muito menos ênfase em adaptação (Stabinsky, 2012). É plausível que, na mitigação, eles busquem compensar as reduções de emissões em países em desenvolvimento, ao invés de cortar suas próprias emissões.

De seu lado, os PMD continuam insistindo que uma redução expressiva das emissões é pré-requisito para o sucesso dos programas de adaptação. Apesar de progressos limitados no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change), os países africanos ainda precisam urgentemente melhorar seus sistemas de produção agrícola e enfrentar os desafios das mudanças climáticas e da variabilidade climática.

O que os países africanos podem aprender com a revolução verde?

Uma forte estrutura institucional, que reforce a integração e a coerência dos Planos Nacionais de Ação para a Adaptação (NAPA, National Action Plans for Adaptation) e Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas (NAMA, Nationally Appropriate Mitigation Actions) com estratégias nacionais de desenvolvimento, tais como os Documentos Estratégicos de Redução da Pobreza (PRSP, Poverty Reduction Strategy Papers), é fundamental. Em nível

continental, os países africanos executaram uma série de iniciativas de reforma — por exemplo, o Programa Integral de Desenvolvimento Agrícola Africano (CAADP, Comprehensive African Agricultural Development Programme). Um dos seus principais objetivos é promover investimentos públicos no setor agrícola, até cerca de 10 por cento das despesas orçamentárias nacionais.

Isso revigoraria o apoio para os principais aspectos da pesquisa agrícola e do desenvolvimento tecnológico, disseminação por meio de serviços de extensão e prestação de apoio financeiro necessário para que os produtores adotem práticas de produção transformacionais. Tal transformação deve acontecer, essencialmente, em conformidade com os requisitos de um modelo de crescimento mais verde, ou seja, de baixo carbono, altamente resistente e socialmente inclusivo — o que exigirá abordagens que não englobam apenas mudanças quantitativas, mas também qualitativas.

Sistemas de produção agrícola climatologicamente inteligentes podem otimizar o uso de insumos e usar um gerenciamento de pós-colheita eficiente. Quanto aos insumos, há muitas abordagens práticas para o manejo do solo e dos nutrientes: o uso de sementes melhoradas, a eficiência do uso da água, mecanismos de controle de doenças e pragas, sistemas melhorados de pesca e pecuária, uso de recursos genéticos melhorados e gestão de ecossistemas. O acesso e a disponibilidade de energia também são cruciais para o setor agrícola, especialmente no processamento pós-colheita e no atendimento às necessidades dos pequenos produtores — principalmente agricultores de subsistência, muitos dos quais são pobres.

De acordo com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, Food and Agriculture Organization), um desafio fundamental para muitos agricultores de subsistência na África é o esgotamento da qualidade do solo e a baixa disponibilidade de nutrientes (FAO, 2010).

Os governos africanos devem, portanto, apoiar um conjunto de opções tecnológicas que inclua alterações do solo por meio de fertilizantes minerais e orgânicos e acesso a sementes certificadas e de alto rendimento.

A gestão dos recursos hídricos é outro elemento fundamental ao fortalecimento da produção agrícola do continente. De fato, com técnicas adequadas de gestão de recursos hídricos e de captação da água, a África poderia reduzir significativamente o duplo impacto das cheias e estiagens, características frequentes do mundo produtivo. Além disso, com pouco menos de quatro por cento de sua produção agrícola irrigada, a África ainda tem um grande potencial de aumentar sua produção agrícola e produtividade, sem, necessariamente, ter que alocar mais terras para cultivo.

Tanto a disponibilidade quanto a qualidade da água, bem como os potenciais desafios trazidos pela variabilidade e mudanças climáticas, estão entre as questões levantadas por representantes de embaixadas africanas no “Seminário Internacional sobre o Papel da Cooperação Sul-Sul no Desenvolvimento Agrícola na África”, realizado em Brasília, em 17 de maio de 2012.

O que a Cooperação Sul-Sul pode oferecer a uma África dependente do clima?

É necessário um foco claro nos principais desafios subjacentes à produção. Iniciativas que foram bem sucedidas em um país nem sempre serão imediatamente adaptáveis a outro. Embora afirme-se frequentemente que o Brasil tem muito em comum com a África, uma diferença importante é a quantidade de terras irrigadas, como porcentagem do total de terras aráveis. Outra é o acesso e a disponibilidade de tecnologia e financiamento para inovação, bem como experimentação.

As iniciativas de Cooperação Sul-Sul podem, potencialmente, ajudar a desenrolar alguns dos problemas mais persistentes da África, incluindo a coordenação da geração e compartilhamento de dados científicos e climatológicos, o melhoramento da capacidade analítica e a disponibilidade de informações para promover a tomada de decisões sobre produção agrícola.

Conforme observa a FAO (2010), a transformação sustentável do setor agrícola — que requer **ação combinada** nas frentes de segurança alimentar, desenvolvimento e mudanças climáticas — acarretará custos expressivos.

O Banco Mundial, por exemplo, estima que a adaptação dos setores agrícolas

dos países em desenvolvimento, por si só, custará USD 2,5 — 2,6 bilhões por ano, entre 2010 e 2050 (World Bank, 2010). Existem muitas iniciativas — por exemplo, o Acordo de Copenhague, em que os países desenvolvidos se comprometem a fornecer USD 30 bilhões em financiamento inicial, entre 2010 e 2012 (divididos igualmente, entre adaptação e mitigação).

No entanto, o desempenho atual do financiamento climático evidencia grandes disparidades entre os recursos que são prometidos e os que são depositados e efetivamente desembolsados. Além disso, os mecanismos de financiamento disponíveis não facilitam e nem possibilitam tais respostas combinadas.

É apenas por meio da combinação de diferentes recursos financeiros, incluindo alocações orçamentárias nacionais, financiamento pelo setor privado, Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) e uma abertura para a agricultura em mecanismos já existentes, como o REDD + e os Mecanismos de Desenvolvimento Limpo, juntamente com abordagens novas e inovadoras, que a África será capaz de explorar o seu enorme potencial de tornar a agricultura não só climatologicamente inteligente, mas também parte integrante de suas estratégias de economia verde. A Cooperação Sul-Sul oferece uma série de janelas para os tipos de mecanismos e abordagens que podem deslançar esse potencial e torná-lo realidade. ■

FAO (2010). *Climate Smart Agriculture, Policies, Practices and Financing for Food Security, Adaption and Mitigation. Technical paper for the Hague Conference held from 31 October to 5 November 2010. Roma, FAO.*

Stabinsky, D. (2012). 'Agriculture and Climate Change, State of play at the UNFCCC: Decisions from Durban Climate Conference', Briefing Paper, No. 63. Penang, Malaysia, Jean Macalister.

Banco Mundial (2010). *World Development Report 2010: Development and Climate Change. Washington, DC, Banco Mundial.*

1. Tom Owiyo é Especialista Sênior em Agricultura e Mudanças Climáticas do Centro Africano de Políticas para o Clima (ACPC, African Climate Policy Centre), da Comissão Econômica das Nações Unidas para a África.

A Liderança das Mulheres Africanas no Agronegócio: uma Força para um Desenvolvimento mais Inclusivo e para a Cooperação Sul-Sul

por Clara Ibihya¹ e Eunice Mwongera,² da AWAN África Oriental e Tonni Brodber, PNUD África do Sul³

Um desenvolvimento inclusivo e sustentável é uma das realidades mais urgentes do século 21, especialmente no mundo em desenvolvimento, onde os países precisam lutar para atender às necessidades de um crescimento cada vez maior, dentro de um contexto de práticas agrícolas sustentáveis. A agricultura não só contribui para o crescimento econômico global, como é também uma importante fonte de subsistência e, muitas vezes, o ponto de partida da forma como os países podem gerir seus recursos naturais e o meio ambiente. As pessoas que trabalham na agricultura são as guardiãs do crescimento econômico, da segurança alimentar e do desenvolvimento sustentável.

A agricultura também é fundamental para o desenvolvimento econômico da África subsaariana, onde uma população rural de 417 milhões vive em países com economias baseadas na agricultura (World Bank, 2008). Estudos têm observado que a parcela do crescimento do produto interno bruto (PIB) originado na agricultura é aproximadamente quatro vezes mais eficaz na redução da pobreza do que o crescimento do PIB advindo de fora do setor (Ibid.). Atualmente, 30 a 40

por cento do PIB total do continente, e cerca de 60 de suas receitas totais de exportação, estão diretamente ligadas à agricultura (Ibid.). A maioria das mulheres africanas reside em áreas rurais, onde vivem mais de 70 por cento das pessoas pobres do continente (International Fund for Agricultural Development, 2011). Mais amplamente, mesmo em locais onde a agricultura não é o esteio da economia, ela, ainda assim, permanece o eixo central da redução da pobreza e do crescimento inclusivo. Muitas vezes, essa pobreza e exclusão têm a face do sexo feminino de domicílio rural; em média, 65 por cento dos africanos dependem da agricultura como sua principal fonte de subsistência (Fan et al, 2009).

Embora grande parte do crescimento da produção agrícola em outras economias fortemente dependentes da agricultura,

A agricultura não só contribui para o crescimento econômico global, como é, também, uma importante fonte de subsistência e, muitas vezes, o ponto de partida da forma como os países podem gerir seus recursos naturais e o meio ambiente.

As redes regionais, como a AWAN.EA, também permitem que as pequenas agricultoras africanas possam contribuir para práticas nacionais, regionais e globais de agronegócio.

Um estudo realizado em Burquina Faso, por exemplo, liga as restrições de gênero ao acesso a insumos agrícolas e mão de obra a uma redução de 30 por cento nos rendimentos das parcelas de terra cultivadas por mulheres, em comparação com aquelas mantidas por homens (Meinzen-Dick, et al., 2011).

1. Presidenta da filial da Tanzânia da AWAN África Oriental.

2. Presidenta da filial do Quênia da AWAN África Oriental e proprietário da Hillside Green Ltd.

3. Conselheiro de Gênero; Escritório do PNUD para a África do Sul.

nos países em desenvolvimento e de renda média (MIC, Middle-Income Countries), sobretudo Brasil, China e África do Sul, seja resultado de grandes operações comerciais agrícolas, o desenvolvimento da agricultura africana tem sido grandemente acelerado pelos pequenos agricultores.

Os pequenos agricultores são responsáveis por mais de 90 por cento da produção agrícola da África (Ibid), com as mulheres representando 70 por cento dos pequenos agricultores da África subsaariana (IFAD, 2011). Atividades agrícolas realizadas por mulheres contribuem não apenas para o PIB, mas também aumentam a segurança alimentar, visto que são a fonte da maioria dos alimentos consumidos nos domicílios locais.

Estimativas da contribuição das mulheres para a produção de culturas alimentares na África subsaariana variam de 30 por cento, no Sudão, a 80 por cento, no Congo. A contribuição das mulheres para a mão de obra economicamente ativa na agricultura varia de 48 por cento, em Burquina Faso, a 73 por cento, no Congo — e 80 por cento no setor tradicional, no Sudão (FAO, 1993).

Portanto, a obtenção da igualdade de gênero, especialmente por meio de acesso equitativo aos recursos e do empoderamento das mulheres rurais que trabalham na agricultura, são elementos críticos para a redução da pobreza, redução da fome por meio da segurança alimentar e para a conquista de um crescimento econômico inclusivo e desenvolvimento sustentável na África subsaariana.

Da agricultura ao agronegócio

Embora as mulheres africanas sejam as guardiãs da segurança alimentar, assim como uma força fundamental no setor agrícola, as dinâmicas e estereótipos de gênero (ver Figuras 1 e 2) muitas vezes resultam em sua marginalização e exclusão estrutural do negócio de desenvolvimento agrícola.

O controle mínimo das mulheres sobre o acesso a recursos como terra, insumos como sementes melhoradas e fertilizantes, bem como crédito e tecnologia, dificulta a sua capacidade de alavancar a produção agrícola e constituir uma oportunidade de negócio. As mulheres africanas enfrentam restrições generalizadas quanto à sua capacidade de comprar, vender ou herdar terras, abrir contas de poupança, tomar empréstimos ou vender suas colheitas no mercado. Elas também são mais propensas que os homens a não ter acesso às bases rudimentares da agricultura, como fertilizantes, água, perfelhos, transporte, variedades melhoradas de culturas e animais e serviços de extensão. Isso afeta diretamente o rendimento agrícola e a produtividade.⁴ Um estudo realizado em Burquina Faso, por exemplo, liga as restrições de gênero ao acesso a insumos agrícolas e mão de obra a uma redução de 30 por cento nos rendimentos das parcelas de terra cultivadas por mulheres, em comparação àquelas mantidas por homens (Meinzen-Dick, et al., 2011).

A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) estima que a redução global dessas barreiras de gênero

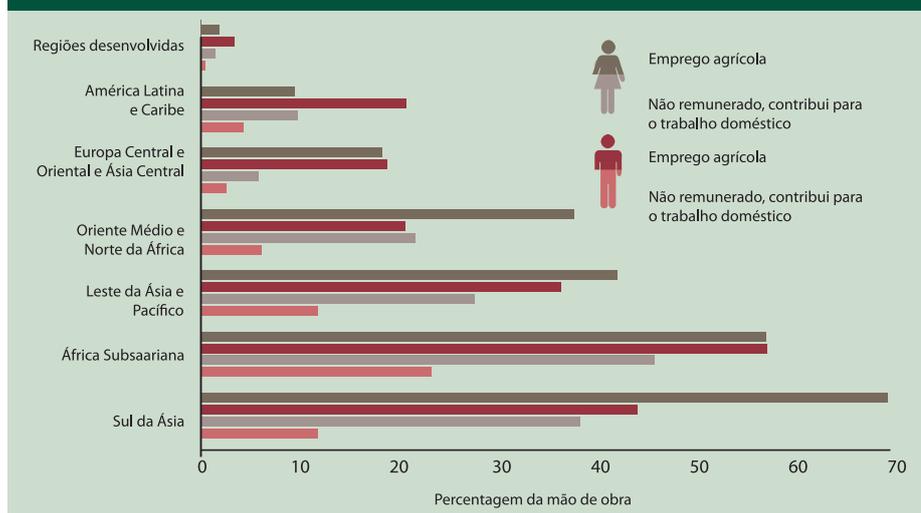
poderia aumentar a produção agrícola total dos países em desenvolvimento, de dois e meio a quatro por cento, e reduzir o número de pessoas famintas no mundo em 12 a 17 por cento — cerca de 100 a 150 milhões de pessoas (FAO, 2011). Essa análise traz uma forte justificativa econômica, de produtividade e de capacidade para a inclusão produtiva e econômica das mulheres, ao lado de argumentos sociais mais tradicionais (e ainda bastante válidos).

Embora seja fundamental que os governos e parceiros de desenvolvimento acelerem as melhorias na produção agrícola e no comércio, por meio da redução de barreiras de gênero e proporcionando o apoio necessário para as pequenas e médias empresas das mulheres que trabalham no agronegócio, as organizações de mulheres e sociedade civil também são partes interessadas críticas e protagonistas na promoção e apoio à importante transição de mais mulheres africanas da agricultura para o agronegócio, superando obstáculos institucionais e culturais ao empreendedorismo das mulheres rurais.

A Rede das Mulheres Africanas do Agronegócio (AWAN, African Women Agribusiness Network) foi criada, em 2002, para responder à necessidade crescente de mulheres africanas de receber informações vitais sobre tendências, oportunidades e desafios do agronegócio regional e internacional. A AWAN África Oriental (AWAN.EA) é uma organização regional que presta serviços a membros em sete países da África Oriental. Ela oferece formação em gestão, conhecimentos técnicos e fóruns de contatos profissionais, para capacitar as mulheres a obter sucesso no comércio agrícola internacional, melhorando a qualidade e a rentabilidade de seus produtos nos mercados regionais e internacionais.

Tais ligações com os mercados internacionais estão sendo oferecidas por meio de treinamento, bem como desenvolvimento empresarial coletivo. Por exemplo, a AWAN.EA está realizando um programa conjunto para a criação de uma firma de exportação chamada 'Da'bidii House', que é a fusão de duas palavras em

Figura 1
Proporção da Mão de Obra Agrícola e Trabalho Doméstico Não Remunerado, por Gênero



Fonte: ONU Mulheres, 2012a.

4. Como resultado, mulheres agricultoras têm um menor rendimento em suas lavouras do que os agricultores do sexo masculino — uma média de 25 por cento (IFPRI, 2011).

5. Veja: <www.icrisat.org>.

suáli, 'Dada' e 'mwenyebidii', que significam 'irmã' e 'trabalhadora'. A marca da firma é "Ma'Mama's Kitchen" ("Cozinha da Ma'Mama"), como estratégia para grandes volumes, especialmente para o mercado de exportação. Atualmente, há planos para o treinamento de 15 membros do Quênia, Uganda, Tanzânia e Etiópia, como parte da fase piloto dessa iniciativa de firma de exportação.

Devido a suas interações consistentes e diretas com o meio-ambiente, por meio de tarefas como a coleta de água e lenha e as atividades agrícolas, muitas agricultoras africanas estão na vanguarda da inovação, no que se refere à adaptação às alterações climáticas e à agricultura sustentável. Embora as tecnologias e conhecimentos agrícolas que ajudaram os agricultores na China, Brasil, Índia e África do Sul a impulsionar seu desenvolvimento tenham se mostrado valiosos para pequenos agricultores em outros países com desafios semelhantes, as pequenas agricultoras africanas, em países menos desenvolvidos, estão usando redes, como a AWAN.EA, para se organizar e compartilhar suas melhores práticas com todo o continente e com o mundo, e levar o desenvolvimento adiante.

Redes regionais, como a AWAN.EA, permitem que pequenas agricultoras africanas possam contribuir para práticas nacionais, regionais e globais de agronegócio. Com a intermediação dessas redes, as mulheres passam a ter uma plataforma para aumentar suas capacidades, por meio de parcerias com redes de mulheres agricultoras em outras regiões e países em desenvolvimento.

O escopo de tal conhecimento e do intercâmbio entre a África e outros atores do Sul, incluindo o Brasil e a China, está emergindo e o recente seminário internacional sobre o papel da cooperação Sul-Sul no desenvolvimento agrícola na África, realizado em Brasília e organizado pelo CIP-CI, o Future Agriculture Consortium e outros parceiros, permitiu que pequenas agricultoras da África e do Brasil se encontrassem, dentro do contexto de um fórum mais amplo sobre políticas e desenvolvimento, se conectassem e contribuíssem.

Rumo a um maior papel das inovações sociais na cooperação Sul-Sul

Como receptores e doadores de ajuda, muitos países de renda média (MIC) entendem a importância de uma abordagem participativa para o desenvolvimento. Como resultado, a maior parte da cooperação Sul-Sul em agricultura vem acontecendo por meio de países de renda média que compartilham seus desenvolvimentos técnicos — desde o melhoramento de raças de gado e da saúde dos animais até as tecnologias de processamento de alimentos com uso mais eficiente da água — com os países menos desenvolvidos.

Experiências emergentes, como a do International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics (ICRISAT, Instituto Internacional de Pesquisa de Culturas para Trópicos Semi-Áridos),⁵ em Andhra Pradesh, na Índia, demonstram como as mulheres podem se valer da ciência para passar da agricultura de subsistência para

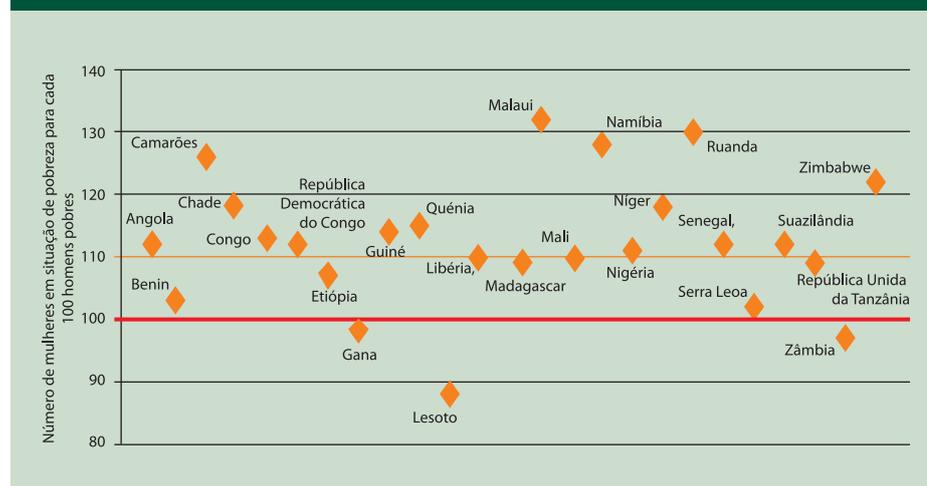
um agronegócio bem-sucedido, com desenvolvimento sustentável e redução da pobreza. Como o acesso à ciência e tecnologia constitui um desafio para as zonas rurais, a Cooperação Sul-Sul pode, potencialmente, ir muito além, envidando esforços mais explícitos para lidar com problemas de capacidade e acesso. Por meio de ligações globais de redes regionais africanas, como a AWAN.EA, com redes na Índia, China e Brasil, inclusive com a transposição de várias barreiras linguísticas, pode haver o compartilhamento de histórias de sucesso e melhores práticas de engajamento de pequenas agricultoras nas áreas da ciência e tecnologia — contribuindo diretamente para o objetivo da organização, transformar o agronegócio das mulheres africanas.

Uma maior cooperação Sul-Sul pode dar contribuições específicas às melhores práticas relacionadas à ciência e à tecnologia; redes mais amplas também podem ajudar a construir boas práticas sociais, preenchendo a lacuna de recursos enfrentada por mulheres agricultoras, que são ainda mais marginalizadas em casos de deficiência e de HIV / AIDS.

Além disso, um engajamento político Sul-Sul de alto nível entre os governos, para destacar políticas agrícolas sensíveis ao gênero, que combatam diretamente a marginalização econômica e o acesso desigual aos recursos, aceleraria e aumentaria a atenção pública para a criação de um ambiente inclusivo e favorável para o agronegócio feminino. Organizações internacionais, parceiros de desenvolvimento e governos também têm um papel potencialmente crucial na facilitação do diálogo sobre essa faceta da Cooperação Sul-Sul, com a cooperação triangular como possível modelo e com o aumento da escala e escopo de intercâmbios que promovam a capacitação entre redes sociais e incubadoras de agronegócios comandados por pequenas agricultoras.

Criticamente, em uma época de expressiva austeridade financeira, é necessário um foco ainda maior para garantir que o empoderamento econômico seja assistido por um maior acesso ao financiamento inclusivo, bem como ao financiamento para o desenvolvimento, possibilitando tais mudanças inovadoras e críticas no empoderamento econômico. Organizações como a New Faces, New Voices — uma

Figura 2
Proporção de Mulheres para Homens, em Idade Laboral, nos Domicílios Mais Pobres da África Subsaariana



Fonte: ONU Mulheres, 2012b.

organização regional de mulheres fundada na crença de que as mulheres são um recurso sub-aproveitado e que investir nas mulheres pode vir a ter um impacto significativo sobre o desenvolvimento, acelerando o crescimento econômico no continente africano — estão interrogando as barreiras institucionais e estruturais que impedem as mulheres de obter acesso ao financiamento. Uma maior colaboração entre organizações de mulheres que defendem a inclusão financeira e o agronegócio feminino é essencial para criar os múltiplos efeitos necessários e gerar a mudança cataclísmica que é necessária para eliminar desigualdades estruturais.

Muitos desafios permanecem, no que diz respeito a assegurar o desenvolvimento sustentável inclusivo e a estabilidade econômica dos países africanos e de países em desenvolvimento como um todo. Enquanto as mulheres, especialmente as rurais, muitas vezes são caracterizadas por suas vulnerabilidades agudas, elas

também são agentes capazes, uma força motriz para o desenvolvimento econômico e sustentável. A redução das barreiras de gênero e a promoção de plataformas que aumentam a voz e a participação das mulheres do agronegócio, na África e no mundo, podem resultar em um aumento do crescimento interno e dos meios de subsistência sustentáveis e equitativos.

A Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento terá, necessariamente, que abraçar diretamente estes conceitos e princípios, para que os impulsos de desenvolvimento que foram propostos, particularmente para a agricultura africana, sejam sustentados e sustentáveis. ■

Fan, S. et al. (2009). Policy Brief 12, Setting Priorities for Public Spending for Agricultural and Rural Development in Africa. Washington, DC, International Food Policy Research Institute (IFPRI).

FAO (1995). Women, agriculture and rural development: a synthesis report of the African region. Rome, Food and Agricultural Organization.

FAO (2011). The State of Food and Agriculture 2010–2011. Roma, FAO.

International Fund for Agricultural Development (2010). Rural Poverty Report 2011 - New realities, New challenges: new opportunities for tomorrow's generation. Rome, International Fund for Agricultural Development.

Meinzen-Dick, R. et al. (2011). Engendering agricultural research, development, and extension. Washington, DC, International Food Policy Research Institute.

UN Women (2012a). 2011–2012 Progress of the World's Women. In Pursuit of Justice. New York, NY, UN Women, 105, <<http://progress.unwomen.org/pdfs/EN-Report-Progress.pdf>> (Acessado em: 24 de maio de 2012).

UN Women (2012b). 2011–2012 Progress of the World's Women. In Pursuit of Justice. New York, NY, UN Women, 104, <<http://progress.unwomen.org/pdfs/EN-Report-Progress.pdf>> (Acessado em: 24 de maio de 2012).

Banco Mundial (2008). The World Development Report: Agriculture for Development. Washington, DC, World Bank.

Rumo a uma Agricultura mais Inclusiva — uma Realidade Comum, mas Diferenciada: Experiências de Três Mulheres Rurais Brasileiras

por Justina Cima, Jomar Amaral e Sandra Maria da Silva

Ao falar sobre mulheres rurais, deve-se reconhecer que não se trata de um grupo homogêneo, mesmo dentro de fronteiras nacionais.

Camponeses, ambientalistas e acadêmicos defendem mudanças na maneira como projetos agrários, econômicos e sociais são concebidos e implementados, para melhor garantir a sustentabilidade e a sobrevivência do planeta e do ecossistema.

As desapropriações de terras por grandes empresas (empresas do agronegócio e madeireiras) destacam a falta de proteção eficaz e meios legais para proteger os direitos indígenas e de acesso à terra.

Com um tamanho continental

e uma história marcada pela escravidão e migrações, a composição social do Brasil reflete uma pluralidade cultural e étnica, bem como a desigualdade racial e outras formas de discriminação. Como outras sociedades multiculturais e multiétnicas, ela tem realizado avanços significativos, mas ainda é desafiada por desigualdades estruturais.

As autoras deste artigo são um exemplo dessa realidade. Justina Cima, do Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), Jomar Amaral, da Associação de Mulheres da Amazônia (AMA) e Sandra Maria da Silva, da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), estiveram em Brasília para expressar essa realidade individual e grupal que define a experiência das mulheres rurais, em nível local / micro.

Elas são unânimes ao afirmar que suas experiências individuais refletem as de todas as mulheres brasileiras. E elas vão além: durante o diálogo com as mulheres africanas, no seminário internacional sobre o papel da cooperação Sul-Sul no desenvolvimento agrícola africano, em 17 de maio de 2012, embora houvesse particularidades, elas encontraram muitas semelhanças. Elas concluíram que a experiência das mulheres brasileiras também reflete-se nas experiências de mulheres do mundo inteiro.

Ao falar sobre as mulheres rurais, deve-se reconhecer que não se trata de um grupo homogêneo, mesmo dentro de fronteiras nacionais. O termo coletivo “mulheres rurais”, utilizado no diálogo político, capta etnias e realidades muito distintas. É por isso que as perspectivas destas três autoras, de diferentes etnias — negra, branca e indígena

— são uma adição importante a esta edição da Pobreza em Foco. Fundamenta-se em uma edição anterior, sobre a Indigenização do Desenvolvimento.

Suas declarações e experiências direcionam a nossa compreensão dos desafios estruturais mais 'invisíveis' e deflagram o debate sobre os contextos sociais e culturais das definições de sustentabilidade, soberania alimentar, reconhecimento do trabalho e empoderamento das mulheres (ver Figura). Sua contribuição aqui subsidia uma discussão mais ampla sobre agricultura sustentável e inclusiva, no contexto da desigualdade racial, discriminação de gênero, sexismo e pobreza, que definem a realidade de alguns, tanto na África quanto no Brasil.

Perspectiva de uma mulher camponesa

Estudar era o sonho de infância de Justina Cima. Nascida em uma cidade do interior do Rio Grande do Sul e de origem italiana, ela abandonou a escola após a 5ª série, para trabalhar. Ainda jovem, ela se mudou para a cidade de Quilombo, no extremo oeste do estado de Santa Catarina, a 581 km da capital, Florianópolis.

Nos últimos 30 anos, Justina testemunhou muitas mudanças políticas, sociais e econômicas. Durante a ditadura militar, de 1964 a 1984, ela observou a 'Revolução Verde'—um programa destinado a aumentar a produção agrícola por meio do melhoramento genético de sementes, uso intensivo de pesticidas e monoculturas de grande escala. Ela também presenciou os muitos impactos sociais e ambientais causados por esse modelo agrícola, com uso intensivo de insumos: o endividamento de pequenos agricultores, o crescente êxodo rural, a concentração de terra, a produção reservada para exportação e um forte impacto sobre a cultura das comunidades tradicionais, cuja relação com a natureza significa que a agricultura e as atividades extrativistas não são apenas atividades produtivas, mas um modo de vida.

Os camponeses começaram a se organizar em assembleias e sindicatos. Eles iniciaram os debates sobre reforma agrária, justiça social, direito à terra, preços justos e direitos de seguridade social. De 1982 a 1988 — e com outras mulheres camponesas — Justina participou dos processos de redemocratização do sistema político brasileiro.

Desde 2000, vem havendo uma mudança de visão, com uma crescente conscientização

de que todos pertencem ao mesmo planeta. Camponeses, ambientalistas e acadêmicos defendem mudanças na maneira como projetos agrários, econômicos e sociais são concebidos e implementados, para melhor garantir a sustentabilidade e a sobrevivência do planeta e do ecossistema.

A consciência coletiva das mulheres camponesas do Brasil foi claramente articulada em nível nacional e internacional. O MMC pertence às redes da América Latina e Caribe, e vem mantendo fortes ligações com a Via Campesina Internacional, que agora dispõe de um secretariado em Moçambique.

Justina acredita que os projetos de cooperação entre Brasil, África do Sul e Moçambique são extremamente positivos, e o MMC participa desses projetos. Ela observa, especificamente: "Esta cooperação deve respeitar a cultura de cada lugar e deve ser uma troca de conhecimentos".

Os benefícios mútuos começam com a consciência de que a Cooperação Sul-Sul não pode ser uma relação passiva, em que um ensina e o outro aprende. A troca de experiências é de suma importância. A definição do modelo a ser compartilhado é, também, um passo fundamental.

O Brasil é líder mundial de consumo de pesticidas, chegando a 5,2 litros por pessoa, por ano (Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, 2011). O MMC apoia a reforma agrária e um afastamento do modelo de comercialização dos recursos naturais. Ele também apoia a criação de cooperações e políticas públicas adequadas, que estimulem o uso de sementes tradicionais e técnicas diversificadas de cultivo. Sobre as questões de erradicação da fome e da pobreza, o MMC promove um debate que vai além dos problemas nutricionais e alimentares.

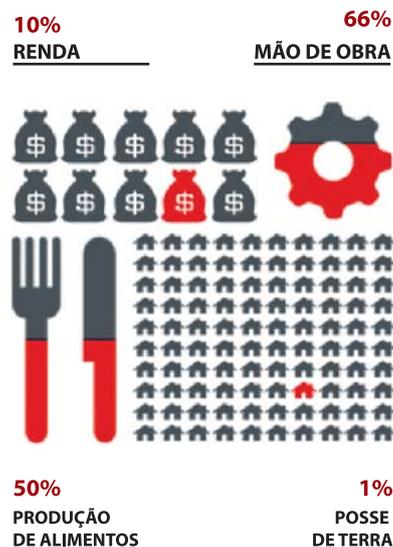
Ele também se opõe à exportação do modelo da revolução verde e exige o direito à soberania alimentar. Ele considera essencial valorizar o trabalho dos jovens e das mulheres e acredita que o meio-ambiente é um sistema onde tudo está interconectado: o rural e o urbano, o transporte e o tratamento de lixo, o empoderamento das mulheres e a luta contra a discriminação. Ele acredita que as organizações e movimentos sociais são indispensáveis para a promoção da transformação social, que está no

Os benefícios mútuos (do intercâmbio Sul-Sul) começam com a consciência de que essa não pode ser uma relação passiva, em que um ator ensina e o outro aprende.

Reuniões de mulheres quilombolas, descobrindo seus direitos, fazendo novos contatos com movimentos feministas e camponeses e compartilhando experiências, têm enriquecido e fortalecido a comunidade.

Incluir as mulheres rurais em debates e projetos de cooperação significa ter vozes ativas fazendo a conexão entre o estrutural e o local, o teórico e o prático.

As mulheres representam:



Fonte: Vital Voices and BlueCadet Interactive (2012) <<http://www.vitalvoices.org/what-we-do/issues/economic-empowerment>>.

coração da cooperação para o desenvolvimento, em um contexto Sul-Sul.

Perspectiva de uma mulher quilombola

Os quilombos brasileiros foram criados como estratégia para neutralizar as realidades estruturais da escravidão. Essas comunidades de ex-escravos ocupavam terras que eram de difícil acesso naquela época, por razões óbvias. Atualmente, no Brasil, existem comunidades remanescentes de quilombos em 25 estados brasileiros. De acordo com Sandra Maria da Silva, de Minas Gerais, existem 600 comunidades quilombolas registradas junto à Conaq.

Os processos históricos foram diferentes em cada região, mas, de modo geral, a especulação latifundiária, a ocupação ilegal de terras públicas e a expansão do agronegócio já expulsaram um grande número de comunidades das terras que ocupavam.

Sandra afirma: “Foi fácil nos expulsar. De repente, apareceu um proprietário da terra. Fomos consideradas pessoas sem alma, sem terra, sem nada. Não houve a percepção de que um crime, ou crimes, estivessem sendo cometidos.”

Aos 13 anos, Sandra deixou sua comunidade e se mudou para a cidade grande, para estudar e trabalhar. A comunidade de Sandra, chamada Carrapatos de Tabatinga,¹ fica em Bom Despacho, um município do interior do estado de Minas Gerais, a 158 km de distância da capital, Belo Horizonte. Na capital, o seu sonho era se tornar advogada, pois queria agir como defensora de sua comunidade e de seus direitos. Quando tinha 24 anos, Sandra teve algumas dificuldades e voltou para sua comunidade, para ajudar a mãe.

Em 1984, um complexo residencial foi construído no meio do quilombo, destruindo o abastecimento de água da comunidade. Um desmatamento ainda maior teve impactos negativos sobre a produção local. Naquela época, as mulheres quilombolas começaram a trabalhar como empregadas domésticas nas novas casas, muitas vezes em condições desumanas e terríveis. Depois de muitas queixas de abuso, Sandra buscou apoio junto à Via Campesina e à Fundação Cultural Palmares.

Reuniões de mulheres quilombolas, descobrindo seus direitos, fazendo novos contatos com movimentos feministas

e camponeses e compartilhando experiências, têm enriquecido e fortalecido a comunidade. Hoje em dia, as crianças e os jovens são cientes de seus direitos desde cedo, e a comunidade tem tolerância zero para humilhação ou racismo.

De acordo com Sandra, foram as mulheres que permaneceram na comunidade para cuidar de seus filhos e garantir sua sobrevivência, e são elas que continuam liderando o ativismo do movimento. Em 2005, elas participaram do 1º Encontro de Comunidades Quilombolas, em Minas Gerais, ocasião em que originaram a Federação Nacional e a Conaq. Essas mudanças também resultaram em aumento da autoestima e autodeterminação das quilombolas, mas ainda há um longo caminho pela frente. Seus esforços se concentram, principalmente, em programas de empoderamento das mulheres em áreas rurais, em processos políticos e atividades econômicas de cooperação.

Em 2011, a Conaq desenvolveu um programa com a Artesãs do Mundo, da França, com a participação de mulheres camponesas do Mali e de Senegal também. Elas compartilharam conhecimentos tradicionais, debateram sobre agricultura ecológica e compartilharam as melhores práticas e dificuldades de cada comunidade. As conclusões desse intercâmbio serão discutidas na conferência Rio +20, no Rio de Janeiro. “Nós aprendemos a teoria, mas a prática é muito mais importante”, afirma Sandra, ao ressaltar o valor que o diálogo e o compartilhamento têm para o desenvolvimento.

Perspectiva de uma mulher indígena

Para chegar à cidade de São Gabriel da Cachoeira, é preciso viajar durante quatro dias em um barco que segue até o Rio Negro, atravessando os 852 quilômetros quem separam o município da capital amazonense, Manaus. É lá que nasceu Jomar Amaral, de etnia Dessana (Tukano).

Aos 13 anos, Jomar foi para Manaus, onde trabalhou como empregada doméstica e concluiu o ensino médio. Um dia, quando fazia um discurso para a Associação de Mulheres Indígenas do Alto Rio Negro e descrevia sua experiência, ela teve o primeiro contato com os teares, pulseiras, brincos, cestos e outros artesanatos criados por essas mulheres. Isto trouxe de volta lembranças e sentimentos de

identificação comum com sua juventude e sua comunidade. Essa foi a sua porta de entrada em movimentos indígenas e sociais, na Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab) e em seu departamento de mulheres indígenas. Atualmente, ela é membro da AMA, que abrange nove estados brasileiros, e tem 20 anos de experiência na luta pelos direitos dos povos indígenas.

Jomar afirma que as desapropriações de terras por grandes empresas (empresas do agronegócio e madeireiras) destacam a falta de proteção eficaz e meios legais para proteger os direitos indígenas e de acesso à terra. Em sua própria região, São Gabriel da Cachoeira, há uma grande área florestal sem qualquer tipo de desenvolvimento agrário.

“A interrupção de sua relação com a terra, o desrespeito com a cultura e tradição indígenas e a migração resultam em uma ruptura cultural desastrosa, que acaba levando ao alcoolismo, uso de drogas, violência doméstica, prostituição e suicídio entre as comunidades. A violação de sua identidade também provoca a perda da história linguística e dos conhecimentos e tradições acumulados, que sobrevivem há milênios, semelhantemente ao que acontece com muitas tribos africanas. No final das contas, todas nós, mulheres, estamos na mesma luta”, afirma Jomar.

Esses testemunhos mostram como o empoderamento econômico e o contato com movimentos feministas e de mulheres fizeram uma grande diferença em suas trajetórias. A participação delas em espaços de tomada de decisão e na construção de políticas públicas se reflete diretamente em suas formas de pensar e agir. Incluir as mulheres rurais em debates e projetos de cooperação significa ter vozes ativas fazendo a conexão entre o estrutural e o local, o teórico e o prático, para melhorar a vida e o bem-estar das pessoas que mais precisam de apoio.

■ **Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (2011). ‘Perigo dos agrotóxicos é focado no documentário “O veneno está na mesa”’, <<http://www.mp.rs.gov.br/noticias/id26184.htm>> (Acessado em: 24 de maio de 2012).**

1. Carrapatos da Tabatinga, com imagens de Sandra Maria da Silva, disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=1eKi-7RMOMg>> .

Políticas Públicas para a Agricultura Inclusiva e Sustentável: uma Agenda Emergente para Cooperação Sul-Sul?

por Radhika Lal, Ryan L. Nehring e Ben McKay¹

A recente crise dos preços dos alimentos e a volatilidade contínua nos preços dos alimentos ressaltam a necessidade imperativa de se investir na agricultura, bem como a necessidade de adotar políticas para melhorar o acesso aos alimentos, especialmente das pessoas pobres e vulneráveis. Também é maior o custo das opções tecnológicas que melhor utilizam os escassos recursos naturais e insumos industriais, como parte de uma revolução “verde” da agricultura sustentável.

Essas questões também estão refletidas na agenda de Cooperação Sul-Sul. Um foco paralelo está emergindo sobre o aumento da produtividade, por intermédio da agricultura de grande escala e juntamente com o apoio aos agricultores familiares ou pequenos agricultores, como forma de testar tecnologias sustentáveis e lidar com questões locais de segurança alimentar e redução da pobreza em áreas rurais.

A experiência do Brasil oferece lições para ambos os paradigmas: seu quadro institucional incomum engloba tanto o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), como a Secretaria Nacional de Agricultura Familiar, quanto o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Com vista à promoção da aprendizagem Sul-Sul sobre opções de políticas para produção por pequenos agricultores ou agricultores familiares, este artigo explora a contribuição do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para os resultados de sustentabilidade social e ambiental. Souza e Klug (2012), nesta série, discutem mais detalhadamente as dimensões do PAA da segurança alimentar, bem como sua aplicação no contexto do PAA África.

O dilema da agricultura familiar

O atual regime de agricultura e alimentação prioriza a produção em escala e a preços competitivos. Embora até mesmo os agricultores familiares mais pobres precisem,

na maioria das vezes, vender sua produção para conseguir dinheiro para satisfazer suas necessidades básicas, o acesso ao mercado é pouco confiável, arriscado e costuma acontecer sob condições relativamente desfavoráveis. Programas que garantem acesso a financiamento, insumos e treinamento e incentivam a integração nas cadeias de valor nem sempre são úteis para os pequenos agricultores.

Uma nova geração de programas de inclusão produtiva (ver Lal e Junior, 2010), como o PAA, pode, potencialmente, agregar um valor expressivo.

No âmbito do mecanismo de mercado socialmente regulado que caracteriza o PAA, o governo adquire diversos produtos a preços de mercado, para criar estoques públicos de alimentos que regulam os preços, e canaliza os alimentos para instituições locais, que servem populações em situação de insegurança alimentar. O PAA tem uma série de modalidades diferentes e, do ponto de vista do desenvolvimento local, o programa de doação simultânea é particularmente inovador.

Embora muitos países tenham sistemas de aquisição de alimentos, uma das principais inovações do PAA do Brasil são as modalidades de compras públicas descentralizadas. Isso contribui para a obtenção de uma série de resultados sustentáveis de desenvolvimento local, incluindo empregos e empreendedorismo rural (ver Tabela, a seguir).

Especificamente, esses resultados são:

Inclusão social e sustentabilidade:

São consideradas aqui três importantes dimensões da sustentabilidade: renda, proteção social e saúde. O PAA proporciona uma demanda previsível aos agricultores familiares e, assim, uma garantia de renda básica. Eles podem vender para o programa a preços de mercado, até atingir um nível (financeiro) máximo e predefinido. Os preços são mais elevados do que os que

O atual regime de agricultura e alimentação prioriza a produção em escala e a preços competitivos.

Uma das principais inovações do PAA do Brasil são suas modalidades descentralizadas de compras públicas. Isso contribui para a obtenção de uma série de resultados sustentáveis de desenvolvimento local, incluindo empregos e empreendedorismo rural.

1. Radhika Lal, Ryan Nehring e Benedict McKay, co-coordenadora, consultor e pesquisador visitante, Time de Emprego, Proteção Social e Desenvolvimento, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo.

Modalidades do PAA			
Aquisições diretas da agricultura familiar	Foca-se na aquisição de produtos a preços baixos, para atender às necessidades alimentares de pessoas em situação de insegurança alimentar.	R\$ 8 mil	MDA e MDS
Assistência à formação de estoque na agricultura familiar	Fornecer recursos para que as organizações de agricultura familiar criem estoques de seus produtos para comercialização posterior, quando as condições de mercado estiverem mais disponíveis.	R\$ 8 mil	MDA e MDS
Aquisições com doação simultânea ou aquisição direta local	Responsável pela doação de produtos adquiridos da agricultura familiar para pessoas em condição de insegurança alimentar ou nutricional.	R\$ 4,5 mil	MDS
PPA Leite	Garante a distribuição gratuita de leite, por meio de ações voltadas para o combate à fome e à desnutrição de pessoas em situação de vulnerabilidade social e / ou insegurança alimentar e nutricional. Cobre os estados do nordeste.	R\$ 4 mil por semestre	MDS

Fonte: MDA, 2010.

os agricultores familiares conseguiriam negociar, visto o seu poder de negociação limitado com intermediários e a dependência do mercado local. Os resultados, obtidos pelo Grupo Gestor do PAA (2010), sugerem que os agricultores beneficiários receberam três vezes a renda dos não beneficiários, como resultado da comercialização de produtos por meio do PAA.

Os alimentos adquiridos por meio do PAA chegam até instituições com funções sociais — desde cozinhas comunitárias até escolas, como parte de um quadro mais amplo de proteção social, em nível nacional. Em muitas comunidades, os alimentos

adquiridos por meio do PAA vão para um centro de distribuição popular que, em seguida, fornece alimentos básicos aos grupos vulneráveis, gratuitamente. A comida é mais fresca e melhora a nutrição das crianças, aprimorando sua capacidade cognitiva, aumentando a energia e o nível geral de saúde.

Sustentabilidade ambiental:

O PAA evita acúmulos insustentáveis de estoques e reduz a necessidade de transporte extenso e de redes de distribuição. Dessa forma, o programa dispõe de uma abordagem para o consumo que é, potencialmente, de baixo carbono.

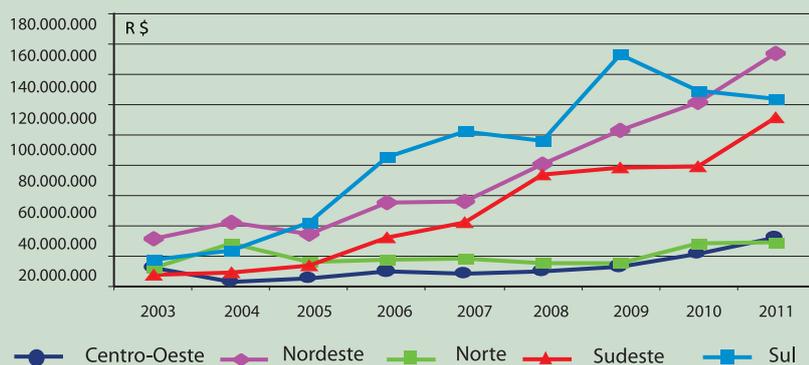
Ao ligar múltiplos níveis e dimensões, o PAA se revela um instrumento muito prático de capacitação dos agricultores, para que produzam bens de qualidade e possam acessar outras oportunidades de mercado, ao longo do tempo.

Uma maior integração entre o registro básico de fornecimento de crédito para agricultores familiares (DAP) e do Cadastro Único, usado para programas sociais, será um importante passo a frente.

Ele trabalha com os agricultores que são, de modo geral, menos propensos a implementar tecnologias com uso intensivo de recursos naturais. O PAA também oferece aos produtores agroecológicos um incentivo de preço adicional de 30 por cento, contribuindo para produtos agrícolas mais ecológicos. Produtores agroecológicos não só têm um mercado mais previsível, mas também maior acesso a seguros de preço e seguridade social. Os produtos que são produzidos de forma sustentável, mas são difíceis de certificar, são canalizados para os mercados locais, feiras e mercados mais amplos de produtos orgânicos certificados.

A agricultura convencional, por outro lado, tende a priorizar a produtividade a curto prazo e, muitas vezes, leva à exaustão do solo e maior suscetibilidade a pragas. Produtores agroecológicos podem garantir o aumento da resiliência das culturas, bem como sua diversidade e qualidade — benefícios adicionais para a conservação de recursos e para os esforços de sustentabilidade. Inicialmente, no entanto, isto pode acarretar custos elevados. O programa fornece incentivos que encorajam os agricultores a abandonar

Figura
Evolução da Alocação de Recursos do PAA, por Região



Fonte: Conab, 2012.

o uso de insumos agroquímicos, diversificar a produção e incorporar conhecimentos, técnicas e sementes locais, o que é fundamental para garantir aumentos sustentáveis de produtividade e de resistência, ao longo do tempo.

Sustentabilidade econômica a partir do desenvolvimento local:

O PAA serve para injetar dinheiro, o que tem efeitos estimulantes sobre a economia local, enquanto revigora as cadeias locais de abastecimento. Programas como o PAA são particularmente importantes em áreas com pouca infraestrutura e afastadas de mercados urbanos. O seu papel crescente nos estados mais pobres do Brasil (Norte e Nordeste) contribui para reduzir disparidades espaciais subnacionais (veja, na Figura, as mudanças na presença regional, ao longo do tempo). Ao ligar múltiplos níveis e dimensões, o PAA se revela um instrumento muito prático de capacitação dos agricultores, para que produzam bens de qualidade e possam acessar outras oportunidades de mercado, ao longo do tempo.

Os agricultores são mais propensos a se preocupar com a qualidade e segurança dos seus produtos quando têm uma relação com seus consumidores — por exemplo, quando os alimentos adquiridos são distribuídos para as escolas locais frequentadas pelos filhos dos agricultores.

O valor de conectar pessoas, políticas e instituições

Há uma série de questões políticas que surgem na execução de um programa voltado para pequenos agricultores.² O PAA define limites para a quantidade adquirida — portanto, o programa é mais atraente para agricultores mais pobres do que outros sistemas públicos de distribuição alimentar, que tendem a atrair — e depender de — grandes produtores.

Um grande fator determinante é o alcance e a identificação dos grupo-alvos, bem como sua ligação a serviços essenciais. O Brasil utiliza um registro básico para fornecer crédito a agricultores familiares (DAP). Ele não necessariamente capta as pessoas pobres que mais provavelmente irão aparecer no Cadastro Único, que é usado em programas sociais. Maior integração entre os dois é um dos focos da nova estratégia nacional, o Brasil sem Miséria.

Além disso, embora ligar a produção local ao consumo local seja uma iniciativa

potencialmente mais sustentável e de baixo carbono, o acesso ao transporte permanece um desafio para os agricultores pobres. Garantir coordenação e apoio local para entrega e coleta, principalmente de produtos frescos, é, portanto, uma questão prioritária. As experiências do Brasil e de outros países também apontam para a importância de organizadores locais, que possam servir como elos de conexão e facilitadores, na sensibilização e conexão dos agricultores pobres e desassistidos a serviços e programas técnicos. No Brasil, as organizações locais e conselhos de segurança alimentar fornecem a plataforma central para a evolução contínua do programa. O PAA visa assegurar a sustentabilidade do programa, estipulando um nível máximo de demanda previsível e, portanto, de renda do programa, dando aos agricultores experiência na produção para venda, juntamente com serviços necessários para a diversificação.

Desde sua criação, em 2003, o orçamento para compras públicas de alimentos do programa passou de pouco mais de USD 43 milhões para mais de USD 427 milhões atualmente, com um total de USD 1,9 bilhão investido na aquisição de 3,1 milhões de toneladas de alimentos, que beneficiaram mais de 15 milhões de pessoas, em cerca de 2.300 municípios. Mais de 200.000 agricultores familiares já participaram de compras feitas por meio do PAA (Conab, 2012). Devido ao sucesso do programa, o governo brasileiro planeja mais que dobrar o número de agricultores familiares participantes, chegando a cerca de 450.000 famílias até 2014 (MDA, 2012). Um apoio personalizado, semelhante, para a agricultura familiar, em nível nacional, é necessário em outros países — agora, mais do que nunca. ■

Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) (2012). Programa de Aquisição de Alimentos: Resultados das Ações da Conab em 2011. Brasília, Conab. Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) (2012). Programa de Aquisição de Alimentos: Resultados das Ações da Conab em 2011. Brasília, Conab.

Grupo Gestor do PAA (2010). Balanço de Avaliação da Execução do Programa de Aquisição de Alimentos PAA. Relatório descritivo. Brasília, Grupo Gestor do PAA.

Lal & Junior (2010). 'Where Biodiversity, Traditional Knowledge, Health and Livelihoods Meet: Institutional Pillars for the Productive Inclusion of Local Communities (Brazil Case Study)', IPC-IG Working Paper No. 81. Brasília, CIP-Cl.

Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) (2010). A New Rural Brazil. Brasília, MDA.

MDA (2012). PAA – Balanço 2011 e dados 2012. Brasília, MDA (Em comunicação pessoal no MDA, 20 Março de 2012).

Peixinho, A. (2010). 'PNAE Brazilian School Feeding Program', Global Child Nutrition Forum The Multi-Sectoral Approach: Linking School Health, Nutrition, School Feeding and Local Agricultural Production, 1–5 June 2010, Accra, Ghana, <http://www.gcnf.org/GCNF%202010%20Exec%20Summaries%20and%20CVR%20v021511_FINAL.pdf> (Acessado em: 25 de maio de 2012).

Rosset, P. (2000). 'The Multiple Functions and Benefits of Small Farm Agriculture in the Context of Global Trade Negotiations', Development 43: 2. Roma, Programa Mundial de Alimentos.

As experiências do Brasil e de outros países também apontam para a importância de organizadores locais que possam servir como elos de conexão e facilitadores, para sensibilizar e conectar os agricultores pobres e desassistidos a serviços e programas técnicos.

Produtores agroecológicos podem garantir o aumento da resiliência das culturas, bem como sua diversidade e qualidade — benefícios adicionais para a conservação de recursos e para os esforços de sustentabilidade. Inicialmente, no entanto, isto pode acarretar custos elevados.

2. Essas são algumas das questões e ideias críticas que emergiram da pesquisa de campo realizada pelos autores, nos estados do Piauí e Ceará. O Piauí e o Ceará são dois dos estados mais pobres e desiguais do país.

Uma Abordagem Multidimensional à Segurança Alimentar: PAA África

por Darana Souza, Centro de Excelência do PMA contra a Fome, e Israel Klug, FAO, Brasil

O PAA África está organizado em duas estratégias:

A primeira abrange a cooperação humanitária brasileira e, a segunda, a cooperação técnica brasileira.

O PAA África tem o potencial de promover, dentro das agendas de políticas públicas, canais comerciais que podem oferecer uma demanda grande e estável, bem como preços mais rentáveis para esse público.

O desenvolvimento das Cooperações Sul-Sul e Triangular suscita uma série de questões sobre seu potencial de contribuir para práticas políticas mais inclusivas e sustentáveis. Quanto à política de segurança alimentar, a oportunidade de compartilhamento de conhecimentos entre os países que enfrentam ou enfrentaram desafios comuns representa um caminho que ainda deve ser ampliado e consolidado.

Nesse sentido, à medida que o Brasil diversifica seu leque de parceiros e atividades de apoio para a segurança alimentar dentre os países em desenvolvimento, é pertinente analisar o potencial dessas iniciativas de enfrentar adequadamente as diferentes dimensões desta questão. Este artigo analisa as características definidoras do programa PAA África, uma iniciativa de cooperação iniciada em 2012, em 10 países africanos.

O programa PAA África surgiu de um compromisso político assumido pelo governo brasileiro, durante a cúpula de alto nível "Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural", realizada em Brasília em 2010. Ele visa contribuir para a segurança alimentar e geração de renda, ligando os pequenos agricultores às iniciativas de assistência alimentar, por meio da aquisição de alimentos locais.

O programa está organizado em duas estratégias. A primeira abrange a cooperação humanitária brasileira e será implementada pela Coordenação Geral de Ação Internacional contra a Fome (CGFOME), por meio de um acordo com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e do Programa Mundial de Alimentos (PMA). Ela se concentra em cinco países: Etiópia, Malawi, Moçambique, Níger e Senegal. Outros parceiros contribuem para essa estratégia, tais como o *UK Department for International Development* (DFID, Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido) e apoiam atividades Sul-Sul de partilha de conhecimentos, juntamente com o PMA.

A segunda estratégia abrange a cooperação técnica brasileira e será implementada pela Agência Brasileira de Cooperação Técnica (ABC), em parceria com a FAO. Ela se concentra em Gana, Ruanda, Zimbábue, Quênia e Costa do Marfim.

Cada estratégia tem suas particularidades quanto aos parceiros, metodologias e atividades. Dois componentes principais, no entanto, estão presentes em ambos os casos. Um deles diz respeito ao desenvolvimento de um projeto-piloto de aquisição local de alimentos em cada país, a ser concebido e implementado de acordo com uma avaliação de cada contexto nacional. O outro refere-se ao aumento do conhecimento das partes interessadas e relacionadas, em prol do desenvolvimento de uma estratégia de aquisições locais de longo prazo, dentro da política nacional.

A execução do programa abará um leque de atividades, incluindo visitas técnicas, seminários e divulgação de documentação pertinente. Governos nacionais, agências da ONU, organizações de pequenos agricultores e comunidades são alguns dos principais atores considerados. O PAA África foi inspirado na experiência brasileira com compras públicas de alimentos da agricultores familiares.¹ Como parte da estratégia do Fome Zero, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa de Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) possibilitam compras governamentais de produtos alimentares locais, podendo ser exclusivamente de produtores familiares, no caso do PAA, ou por meio de um sistema de quotas, como no caso do PNAE.

Embora o impacto do PNAE, nesse sentido, ainda precise ser melhor analisado, uma vez que a quota de compras locais só começou em 2009, o PAA já demonstra resultados importantes, em seus quase 10 anos de operação. Ele vem disponibilizando uma ampla gama de alimentos de qualidade e de relevância local. Além disso, como uma opção de mercado garantido e preços fixos e rentáveis, o programa garante benefícios monetários diretos aos agricultores e

1. No Brasil, os agricultores familiares são legalmente definidos pela Lei Nacional da Agricultura Familiar (Lei 11.326), de acordo com quatro requisitos: o estabelecimento rural (ou área de atividade) não deve exceder quatro módulos fiscais (definidos por cada município); o trabalho utilizado nas atividades relacionadas deve ser, predominantemente, de base familiar; a renda familiar deve ser proveniente, majoritariamente, de atividades relacionadas à agricultura e à pequena propriedade; e o estabelecimento deve ser gerido diretamente pela família.

fomenta suas capacidades produtivas e organizacionais (Chmielewska e Souza, 2010).

Quanto ao contexto Africano, o programa pretende alavancar experiências semelhantes já existentes. A alimentação escolar de produção caseira (HGFSF, Home-Grown School Feeding) é uma delas, caracterizada pelo uso de alimentos produzidos e adquiridos local ou nacionalmente nas refeições escolares. Com experiências em diferentes países africanos, ela é vista como uma ferramenta para aumentar o bem-estar das crianças e promover a produção agrícola. Os impactos dessas iniciativas, no entanto, ainda devem ser analisados de forma mais aprofundada. Outra experiência relacionada é o *Purchase for Progress* (P4P, Aquisições para o Progresso) do PMA, uma iniciativa-piloto lançada em 2008 e com foco em 15 países na África, dois na Ásia e quatro na América Latina. Ao vincular a demanda do PMA — que é um comprador expressivo na África subsaariana — à expertise dos parceiros, do lado da oferta, o P4P dá aos agricultores um incentivo para investir em sua produção. Além de sua diversificada rede de parcerias, uma das lições mais importantes trazidas pelo piloto de cinco anos é o entendimento de que os pequenos agricultores (e suas organizações) podem fornecer produtos de alta qualidade, desde que haja investimentos de capacitação (PAM e KIT, 2012).

A combinação dessas diversas experiências pode ser ainda mais consolidada na África, onde elas são bastante pertinentes devido à elevada prevalência de insegurança alimentar e grande proporção de pequenos agricultores participantes da produção de alimentos. Nesse sentido, uma série de questões podem ser levantadas sobre as oportunidades e desafios à frente do PAA África, para que o programa possa oferecer múltiplos benefícios em diversos contextos nacionais de políticas de segurança alimentar.

O acesso a canais de comercialização é reconhecido como um pilar essencial do apoio aos pequenos agricultores e requer intervenções específicas para enfrentar os obstáculos que precisam ser transpostos ao adentrar mercados (Barrett, 2008).

O PAA África tem o potencial de promover, dentro das agendas de políticas públicas, canais comerciais que possam oferecer uma demanda grande e estável, bem como preços mais rentáveis para esse público.

Com relação aos alimentos oferecidos, o programa é flexível o suficiente para

fazer a análise e consequente uso de qualquer item alimentar produzido por pequenos agricultores. Isto pode reforçar o provimento de rações e refeições diversificadas e nutricionalmente equilibradas em programas de assistência alimentar. Além disso, itens produzidos e distribuídos localmente costumam estar em conformidade com os hábitos alimentares locais. Do ponto de vista dos agricultores, esta é uma oportunidade de consolidar alternativas de mercado, tanto para o produto de consumo (as commodities) quanto para variedades locais de alimentos, menos afetados pela volatilidade internacional dos preços dos alimentos.

Outra importante oportunidade apresentada pelo PAA África é o seu potencial de proporcionar benefícios ambientais, principalmente por meio da segmentação da compra e distribuição de alimentos em nível local. Cadeias de abastecimento curtas têm a vantagem de reduzir as necessidades e custos de transporte, com o potencial impacto positivo de reduzir as emissões de carbono. Possíveis benefícios adicionais, que poderiam ser derivados da utilização de técnicas de produção definidas localmente e respeitadoras do meio-ambiente, poderiam ser mais explorados.

Surgem uma série de desafios que podem limitar a plena realização do potencial do programa. Entre esses desafios estão considerações estruturais e práticas. Diferenças entre contextos nacionais, tais como: capacidade institucional, perfil e produtividade dos pequenos agricultores e mecanismos de concepção e implementação de programas de assistência alimentar, por exemplo, representam dificuldades importantes na geração de lucros a partir do modelo brasileiro. Assim, a devida consideração e adaptação ao contexto local mostram-se fundamentais para o sucesso. Nesse contexto, os processos e mecanismos reais de colaboração, desenvolvidos com partes interessadas nacionais e locais durante a execução do programa, serão fundamentais.

Não obstante o que foi exposto anteriormente, é importante ter em mente que o PAA África é, atualmente, uma atividade de cooperação em pequena escala, para cada um dos países envolvidos. Para atingir o potencial destacado anteriormente, questões de sustentabilidade e de escala terão de ser resolvidas. Liderança

Governos nacionais, agências da ONU, organizações de pequenos agricultores e comunidades são alguns dos principais atores considerados.

O desafio é garantir que um universo presumidamente crescente de produtores participantes possa, de fato, responder às oportunidades comerciais oferecidas por iniciativas públicas de aquisição.

governamental e capacidade de liderar programas relacionados são condições importantes para o cumprimento de ambos. No entanto, se o PAA África considera as ações em relação a esses objetivos, o sucesso será afetado por um contexto mais amplo, incluindo a estabilidade política e um compromisso contínuo; o desenvolvimento apropriado de modelos de compras; os modelos administrativos e financeiros descentralizados; as capacidades logísticas públicas ou baseadas em parcerias (de longo prazo); e um espaço fiscal acompanhado por uma alocação contínua de recursos.

Da mesma forma, para que sejam asseguradas a sustentabilidade e a expansão do abastecimento alimentar advindo de pequenos agricultores, o desafio é garantir que um universo presumidamente crescente de produtores participantes possa, de fato, atender às oportunidades comerciais oferecidas por iniciativas públicas de aquisição. Isso significa ter a capacidade de fornecer produtos alimentares a mercados potencialmente grandes e estáveis, de acordo com uma determinada quantidade, prazo acordado, variedade necessária e exigência de qualidade. O desenvolvimento dessa capacidade implicará uma vasta gama de atividades de apoio complementares e de longo prazo para esse grupo, indo além do âmbito apenas do PAA África.

Finalmente, é necessário que os programas de assistência alimentar que coletam e

distribuem itens adquiridos publicamente sejam, continuamente, reforçados. Uma infraestrutura adequada ao armazenamento e / ou cozimento (quando pertinente), bem como a capacitação do pessoal envolvido em áreas como controle de qualidade alimentar, gestão de estoque e cozimento, são atividades essenciais e que requerem atenção e atualização contínuas.

De modo geral, o PAA África representa uma oportunidade estratégica para vincular modelos de sucesso no Brasil que sejam adequados aos desafios enfrentados também na África e expandir experiências semelhantes no continente. Ele oferece uma oportunidade de aumentar o apoio conjunto às múltiplas dimensões da segurança alimentar e de expandir os conhecimentos e práticas nessa área.

Em outras palavras, ele promove o acesso a alimentos para as populações vulneráveis, por meio do apoio à produção de alimentos pelos pequenos produtores, da geração de renda e da distribuição de alimentos.

O PAA promove, também, a utilização adequada de alimentos, possibilitando a diversificação de alimentos e a coerência com hábitos alimentares locais; e benefícios ambientais, evitando emissões de carbono adicionais, ligadas ao transporte.

A possibilidade desse programa atingir seu pleno potencial dependerá, em grande medida, da solidez com que ele será implementado e desenvolvido no contexto de cada país. Acompanhar de perto essa experiência irá aumentar o conhecimento e a compreensão do potencial da cooperação

Brasil-África de promover práticas políticas sustentáveis e inclusivas.

■
Barrett, C. B. (2008). 'Smallholder Market Participation: Concepts and Evidence from Eastern and Southern Africa', Food Policy 33, Issue 4.

Chmielewska, D. and Souza, D. (2010). 'Market Alternatives for Smallholder Farmers in Food Security Initiatives: Lessons from the Brazilian Food Acquisition Programme', Working Paper No. 64. Brasília, CIP-CI.

WFP and KIT (2012). 'Experiences of P4P capacity building efforts and procurement from farmers' organizations', WFP Website, <<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp244737.pdf>> (Acessado em: 16 de maio de 2012).

Cooperação Agrícola entre a China e África — Oportunidades e Desafios *por Gubo Qi,¹*

Além da ajuda bilateral e da cooperação econômica, a China está aplicando, ativamente, o mecanismo do quadro do sistema das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul — e de outros mecanismos multilaterais — para ampliar a assistência agrícola para a África.

À medida em que cresce o papel da China no desenvolvimento internacional, a cooperação China-África se preocupa, cada vez mais, com o foco em sua mistura de assistência, investimento e comércio, falta de transparência e condicionalidade da ajuda, responsabilidade social de agentes do setor privado e questões de neocolonialismo. Uma revisão das mudanças históricas da cooperação agrícola China-África pode ajudar a responder a essas questões, até certo ponto.

A cooperação agrícola China-África passou por três fases, durante os 50 anos transcorridos desde 1959. A primeira fase, de 1959 a 1970, foi dominada pela ajuda ao desenvolvimento, com o governo chinês oferecendo ajuda aos países africanos para construir fazendas, estações experimentais agrícolas e projetos de conservação hídrica e prestação de serviços de extensão e especialização técnica.

Na segunda etapa, do fim dos anos 1970 até o final da década de 1990, foi adotado um sistema de adjudicação de contratos de investimento a empresas estatais, em alguns projetos de assistência. Além de assistência não reembolsável, empréstimos concessionais gradualmente se tornaram

uma parte importante da assistência agrícola à África. Além disso, a China começou a participar de atividades de cooperação multilateral no continente Africano. A terceira etapa, a partir de 2000, envolveu um maior aprofundamento da cooperação agrícola sino-africana.

O Fórum de Cooperação China-África, e a assinatura de uma série de documentos de cooperação agrícola bilaterais e multilaterais, indicam que a cooperação agrícola sino-africana está progressivamente passando de um projeto para uma forma mais estratégica e sustentável de desenvolvimento institucional.

Além da ajuda bilateral e da cooperação econômica, a China está aplicando, ativamente, o mecanismo do quadro do sistema das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul — e de outros mecanismos multilaterais — para ampliar a assistência agrícola para a África.

A cooperação agrícola entre a China e a África envolve o cultivo de culturas, gestão da pesca, cooperação técnica, projetos de processamento agrícola, construção de infraestrutura agrícola e treinamento

O autor é baseado na China Agricultural University e é membro da equipe de pesquisa da FAC mundial.

Este artigo é baseado em uma pesquisa de equipe, resultando na publicação de Desenvolvimento Agrícola da China e África: *A Comparative Study by Earthscan in April 2012.*

de pessoal — e já se espalhou para 44 países do continente africano. A cooperação agrícola tornou-se uma parte importante das relações entre a China e a África. De 1960 a 2006, os projetos chineses de assistência agrícola na África reaperentaram um quinto do total de projetos chineses de assistência na África (Bräutigam e Tang, 2009). A dinâmica da cooperação agrícola entre a China e África reflete as mudanças nas percepções e abordagens de implementação incorporadas no ambiente de desenvolvimento internacional, nas políticas internas da China e nas estratégias de desenvolvimento dos países africanos.

As mudanças nas percepções relacionam-se, principalmente, a aspectos políticos e econômicos. Na década de 1950 e 1960, a ideologia e a política orientavam a assistência agrícola da China para a África; ela não trazia quaisquer requisitos adicionais e era totalmente custeada pelo governo chinês, que esperava contribuir para uma nova ordem política e econômica, juntamente com outras áreas de assistência. Com o fracasso e a falta de sustentabilidade desses projetos de assistência, a cooperação agrícola recíproca assumiu o papel principal, com as empresas se tornando os atores principais da cooperação, com forte ênfase em benefícios mútuos.

Os objetivos de melhorar a capacidade das empresas estatais, para gerenciar empresas internacionais e aumentar as chances dos atores do setor privado maximizarem seus lucros, foram integrados às estratégias e planos de ajuda.

A mudança — de uma ajuda de mão única para uma cooperação com benefícios mútuos, uma cooperação multilateral e diversificada; visando a formação de um mecanismo de construção de cooperação — também relacionou-se ao ambiente de desenvolvimento internacional e às práticas de ajuda, bem como à trajetória das estratégias de desenvolvimento agrícola nos países africanos.

Em particular, juntamente com o processo mundial de privatização e globalização, o neoliberalismo tem, em geral, prevalecido — e o papel do setor privado tem sido enfatizado, na seara do desenvolvimento. Uma vez que a proporção decrescente dos investimentos diretos estrangeiros (ODI, Overseas Direct Investment) na agricultura foi revista no contexto dos impactos da flutuação dos preços sobre questões

agrícolas e de pobreza, um conceito mais amplo de cooperação agrícola começou a surgir, para substituir assistências tradicionais à agricultura.

Além disso, o ajuste das estratégias de desenvolvimento nos países africanos induziu requisitos correspondentes para o desenvolvimento agrícola, que têm contribuído para a mudança de paradigma da cooperação agrícola China-África. Na fase inicial, após a independência, a plena utilização dos recursos agrícolas e a lacuna entre abastecimento de alimentos e demanda por alimentos eram questões preponderantes, a ajuda agrícola e, particularmente, a ajuda à tecnologia agrícola foram concebidas de acordo com essas questões.

No entanto, as falhas de ajuste estrutural reforçaram o cancelamento de esforços nacionais de planejamento do desenvolvimento econômico e a eliminação dos subsídios agrícolas, com pequenos e grandes agricultores enfrentando problemas referentes à captação de recursos financeiros e melhoramento de suas capacidades de comercialização e de gestão, para se adaptarem a um mercado em rápida mutação. *Joint-ventures* e outros padrões de cooperação econômica foram exigidos e produzidos.

Avanços significativos no desenvolvimento agrícola da China entravam em contraste com os problemas de segurança alimentar que assolavam a África em meados dos anos 1980. Empresas sino-africanas, com partes interessadas dos dois lados, foram estabelecidas em muitos países, devido às suas ideias e estratégias de gestão e ao impacto sobre a eficiência da produção agrícola.

A mudança nas políticas e sistemas internos da China, que influenciaram a cooperação entre esse país e os países africanos, ampliando seus padrões internos de desenvolvimento, também não pode ser ignorada ou subestimada. Os sistemas de planejamento da década de 1960 e 1970 foram uma espécie de padrão fixo e substancial, e os sistemas de comercialização, após os anos 1980, tornaram os planos de desenvolvimento mais diversificados, com maior foco na agência das empresas e inovação tecnológica autossuficiente. Eles foram introduzidos em países africanos,

A dinâmica da cooperação agrícola entre a China e África reflete as mudanças nas percepções e abordagens de implementação incorporadas no ambiente de desenvolvimento internacional, nas políticas internas da China e nas estratégias de desenvolvimento dos países africanos.

Ao todo, a cooperação agrícola entre a China e países africanos continua sendo um processo dinâmico de aprendizagem. Muitos investidores da China carecem de conhecimentos aprofundados sobre o contexto local.

concordantes. Tais padrões múltiplos de cooperação agrícola são essenciais, particularmente no contexto atual da globalização.

A natureza da agricultura está, agora, relacionada a uma série de externalidades, quando comparada a outras indústrias — por exemplo, menor taxa interna de retorno, maior importância da conservação da terra e demanda por maior proteção ambiental.

Assim, existem limites significativos para uma abordagem puramente comercial para a cooperação agrícola, em termos de disposição de investimentos e impactos sociais. Com várias agências participando e uma diversidade de abordagens, essas limitações só tendem a aumentar.

No entanto, existem ainda muitas questões desafiadoras para uma cooperação mais eficaz entre a China e a África.

Essas questões incluem:

- **Criar um equilíbrio entre os benefícios públicos e privados, em um momento em que as *joint ventures* desempenham papéis mais diversificados e importantes:** Embora as propriedades agrícolas, na forma de *joint ventures* ou de empresas, possam ser alternativas viáveis para sustentar projetos atuais de ajuda, debates críticos já estão surgindo em torno da mudança de instituições de pesquisa sem fins lucrativos e voltadas para o bem-estar para um modelo orientado por negócios. Além disso, a disposição dos investidores da China e os espaços adequados para os atores africanos desenvolverem sua própria agricultura, são essenciais.
- **Maximizar o nexo da tecnologia, de instituições e de recursos básicos, para fins de aplicação integrada:** As abordagens aplicadas pelo governo e / ou pelo setor privado da China foram baseadas, principalmente, em seu ambiente macroeconômico, social e administrativo. Embora haja um potencial significativo de adaptá-las a regiões e / ou contextos totalmente diferentes, elas ainda precisam ser mais bem analisadas, em um contexto mais amplo, e ajustadas de acordo com esses diferentes contextos. Além disso, a gestão irá exigir uma abordagem mais inovadora, indo além da comercialização de produtos agrícolas.
- **Tornar as empresas responsáveis pela extensão da tecnologia e distribuição**

do conhecimento: Ainda precisa ser estabelecido um mecanismo de gestão maduro para o investimento privado na África. Muitos investidores chineses atualmente carecem de um profundo conhecimento das leis, regulamentações, políticas, práticas e tradições religiosas da África.

- **Envio de peritos e técnicos para trabalhar em campo:** Satisfazer as necessidades dos países parceiros com base em seus próprios recursos naturais, padrões de produção e ambientes políticos e mercadológicos também são importantes fatores de um processo de transferência exitoso.
- **Atrair investidores diretamente para o setor agrícola, considerando a taxa interna de retorno menor do que a de outros setores industriais.**
- **Definir e integrar novas abordagens de cooperação aos mecanismos atuais de cooperação internacional para o desenvolvimento:** Uma mistura de ajuda e de atividades comerciais chinesas existe, vagamente, nos limites do trabalho das agências de cooperação — a ligação implícita entre o público e o privado e as dinâmicas dos implementadores. A combinação de programas de ajuda com projetos de investimento e atividades de empréstimo para exportação e as vantagens das empresas estatais chinesas surgiram a partir da implementação do modelo de Angola (Kaplinsky e Farooki, 2009)

De modo geral, a cooperação agrícola entre a China e os países africanos continua sendo um processo dinâmico de aprendizagem, que exige novos conceitos e quadros teóricos para melhorar a compreensão e análise, para ir além do paradigma do conhecimento atual. Uma troca igualitária entre os formuladores de políticas, instituições acadêmicas e organizações de desenvolvimento não governamentais e internacionais é fundamental para esse processo de aprendizagem.

■ **Bräutigam, D. A. and Tang, X. Y. (2009). 'China's Engagement in African Agriculture: Down to the Countryside', *The China Quarterly*. 199: 686–706.**

■ **Kaplinsky, R. and Farooki, M. (2009). *Africa's Cooperation with New and Emerging Development Partners: operations for Africa's Development*. New York, NY, UN Office of the Special Adviser on Africa (UN-OSSA), <<http://oro.open.ac.uk/19597>> (Acessado em: 25 de maio de 2012).**

Cooperação Sul-Sul entre a África e Países Emergentes Sul-Americanos: O Caso do Desenvolvimento Agrícola e Rural

por Frédéric Goulet e Eric Sabourin¹

Os recentes diálogos organizados entre Brasil, Argentina e organizações internacionais são representativos da rápida expansão da escala da cooperação com países africanos nas áreas da agricultura, segurança alimentar e desenvolvimento rural.² As intenções, iniciativas e instituições são as mesmas no Brasil e na Argentina? Este artigo irá avaliar, qualitativamente, as principais áreas de convergência e divergência entre as abordagens empregadas por esses dois países, e sublinhar os debates que esses modelos de cooperação suscitam, em termos de relações público-privadas e múltiplos modelos de desenvolvimento agrícola.

Retórica e quadros institucionais relacionados

O Brasil e Argentina têm desenvolvido iniciativas de Cooperação Sul-Sul com base em valores, retóricas e justificativas semelhantes, em grande parte diferenciando-se dos atores “tradicionais”. Entre os assuntos citados estão a falta de um passado colonial com possíveis países-alvo, uma cooperação com contexto baseado na demanda e uma resposta direcionada aos interesses claramente articulados pelos parceiros.

A horizontalidade, sem qualquer tipo de dominação ou interesse oculto, é o princípio-chave dos discursos sobre cooperação Sul-Sul. A estrutura institucional também é bastante semelhante, com iniciativas nos dois países sendo geridas, principalmente, por agências existentes sob as tutelas dos respectivos Ministérios de Relações Exteriores. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO-AR, Fundo Argentino de Cooperação Horizontal) são os principais atores desta nova forma de cooperação para o desenvolvimento. Ao contrário de sua contraparte do Sul, a ABC coordena a ajuda estrangeira para o Brasil e também a cooperação brasileira voltada para o exterior. O FO-AR dedica-se apenas à segunda parte da missão (FO-AR, 2010) — ou seja, cooperação técnica / para o desenvolvimento, com outros países do Sul.

Em ambos os países, pedidos de cooperação feitos por países terceiros são recebidos por meio das embaixadas e, em seguida, transmitidos à ABC ou ao FO-AR. As duas agências, em seguida, centralizam os pedidos e os transmitem às agências nacionais de ‘execução’, responsáveis pela implementação em si. No setor agrícola, os

A horizontalidade, sem qualquer tipo de dominação ou interesse oculto, é o princípio-chave dos discursos sobre cooperação Sul-Sul.

Biocologia, métodos de plantio direto e equipamentos adaptados de plantio constituem o cerne da demanda por cooperação dos países africanos.

Dualidade entre os Modelos Agrícolas no Brasil e na Argentina - Esperança para África?

- O primeiro é um modelo de agronegócio baseado na produção de commodities e difusão de (bio)tecnologia.
- O segundo é um modelo de pequena agricultura, ou agricultura familiar, com base no apoio público e tecnologias adaptadas.

Os países africanos estão igualmente interessados em ambos os modelos, para desenvolver, ao mesmo tempo, cadeias de suprimento industriais que sejam capazes de atrair investidores estrangeiros e sistemas alimentares locais, adaptados às condições dos pequenos produtores. No segundo caso, experiências de sucesso, como o Mais Alimentos (ver Cabral e Shankland, 2012; Patriota e Pierri, 2012, nesta série) ou o Bolsa Família (ver Campolina, 2012, também nesta série) estão sendo adaptadas à África, a pedido das partes interessadas locais. Da mesma forma, o programa Pro-Huerto, da Argentina, também está sendo adaptado; desenvolvido inicialmente por meio de cooperação triangular no Haiti, ele está atraindo o interesse de países como Moçambique e Angola.

1. Ambos os autores são pesquisadores do Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD, Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agrícola para o Desenvolvimento), em Montpellier, França.

Este artigo baseia-se em pesquisa atualmente em andamento e realizada por meio de apoio financeiro da Agence Française de Développement (AFD) e da Agence Nationale de la Recherche (Projeto ANR-09-STRA-04).

2. Em maio de 2010, as autoridades brasileiras realizaram uma reunião de três dias em Brasília, intitulada “Diálogo Brasil-África Sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural”. A reunião contou com representantes de vários países africanos e organizações internacionais, como a União Africana, NEPAD, o Banco Africano de Desenvolvimento, a FAO, o PMA e o Banco Mundial. Em abril de 2011, a Argentina realizou uma reunião de quatro dias em Buenos Aires e Tucuman, intitulada “África Sub-Sahariana Countries – Argentina: Innovación y Desarrollo en la producción de agroalimentos” (Países da África Subsaariana e a Argentina: Inovação e Desenvolvimento na Produção de Culturas Alimentares), com representantes de 13 países africanos e organizações internacionais.

dois atores principais são, em ambos os casos, centros nacionais de pesquisa agrícola: a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e, na Argentina, o Instituto Nacional de Pesquisa Agropecuária (INTA).

Práticas e temas emergentes na cooperação agrícola

A característica dominante dos dois sistemas de cooperação é que ambos fornecem, principalmente, cooperação técnica. O Brasil e a Argentina não oferecem cooperação financeira, como faz a China, por exemplo, por meio de doações ou empréstimos preferenciais. O principal mecanismo implantado é o envio de especialistas em missões focadas e de curta duração. Mais recentemente, a Embrapa começou a alocar funcionários em países receptores, como o Senegal e Moçambique. A Embrapa também trabalha por intermédio de escritórios oficiais de representação no exterior (o escritório africano foi aberto em 2005, em Gana).

Embora a Embrapa goze de várias vantagens decorrentes de tais acordos, incluindo um grande flexibilidade, sua missão de pesquisa significa que ela tem apenas níveis marginais de interesse e autonomia referentes à cooperação técnica em extensão. No entanto, a ABC solicita que a Embrapa trabalhe, principalmente, na extensão — e paga para que isso aconteça. De seu lado, o INTA não enfrenta tais limitações, já que a instituição integra, em sua abordagem, tanto a pesquisa quanto a extensão. Nesse sentido, e em relação ao FO-AR, o INTA tem mais autonomia para definir sua estratégia de cooperação técnica global do que a Embrapa, em relação à ABC.

Em termos de atividades concretas, o modelo brasileiro de cooperação agrícola Sul-Sul é mais ativo do que o argentino, especialmente na África.

De acordo com relatórios internos, a ABC executou 'atividades' agrícolas em 30 países africanos em 2010, com foco especial em países de língua portuguesa (ABC, 2010). Embora seu trabalho abarque muitas áreas, a cooperação centrou-se, principalmente, na "transferência de tecnologias" em áreas como biocombustíveis, genética animal e vegetal, irrigação, sistemas de cultivo e produção ou transformação de frutas e hortaliças.

Embora as curtas missões de especialistas brasileiros à África — ou de profissionais

africanos ao Brasil — sejam a ferramenta mais comum, a presença permanente de funcionários da Embrapa em países como o Senegal e Moçambique permite à agência forjar parceiras com instituições locais e realizar experimentos de longa duração — por exemplo, para adaptar variedades brasileiras de arroz às condições locais.

Os maiores projetos—por exemplo, *ProSavannah* ou *ProAlimentar*, em Moçambique, são concebidos e executados por meio de cooperação triangular com países industrializados, como o Japão ou os EUA.

As atividades do INTA na África são mais modestas, visto que a África ainda é um campo emergente de atividades de Cooperação Sul-Sul, ainda mais quando comparamos tais atividades às ações de cooperação realizadas pela Argentina na América Latina. Ao longo dos últimos cinco anos, o INTA firmou memorandos de cooperação com a África do Sul, Quênia, Zâmbia, Argélia e Marrocos, e assinou uma carta de intenções com o Egito, dando coerência a acordos de cooperação mais antigos — assim como o Brasil também vem fazendo ao longo da última década. O âmbito das ações é vasto, abrangendo temas como biotecnologia, sistemas de cultivo, biocombustíveis, tecnologias pós-colheita, tecnologia de gado, ciências do solo, agricultura de precisão, sementes vegetais, etc.

Nova dinâmica: modalidade dualística de pequeno agricultor / agronegócio

O Brasil e a Argentina estão interessados em expandir suas influências internacionais e os países africanos estão ansiosos por se beneficiar das histórias de sucesso sul-americanas, nas áreas da agricultura e de políticas de segurança alimentar. Mas esses sucessos — e o interesse estrangeiro gerado por eles — estão ligados aos dois modelos diferentes de desenvolvimento agrícola, em vigor nos dois países.

Com relação ao modelo de agronegócio focado na produção de *commodities*, países da África austral têm particular interesse na experiência sul-americana de produção de soja (veja Marin, 2012). Países da África austral têm emergido, nos últimos anos, como alguns dos principais destinos de investimentos estrangeiros na produção de soja, perdendo apenas para países da América do Sul.

Biotecnologia, métodos de plantio direto e equipamentos adaptados de plantio estão no cerne da demanda por cooperação dos países africanos. A cooperação brasileira e argentina têm sido capazes de fornecer respostas mais custo-efetivas do que a cooperação de doadores tradicionais, como EUA e Europa, e com uma qualidade mais alta do que a manufatura chinesa. Empresas sul-americanas atuando nessas áreas estão participando cada vez mais do mercado africano, tanto nos grandes setores de culturas arvenses, como soja, quanto no setor da agricultura familiar.

Alguns programas, como o brasileiro *Mais Alimentos África* (veja mais detalhes sobre esse programa em Patriota & Pierri, 2012, também nesta série), no Zimbábue, ou acordos de cooperação entre o INTA e empresas sul-africanas, têm a função explícita de transferência de tecnologia nacional e exportação de produtos da indústria nacional. A Cooperação Sul-Sul e os interesses comerciais podem ser fortemente conectados, já que a Cooperação Sul-Sul é semelhante à cooperação 'tradicional', porém não é igual.

Acima de tudo, a dualidade dos modelos de desenvolvimento agrícola, promovidos pela Cooperação Sul-Sul do Brasil e da Argentina, são fonte de um grande debate e até mesmo de controvérsia, particularmente em relação aos seus impactos diretos e indiretos sobre a segurança alimentar, inclusão social e qualidade ambiental.

Então, será que o Brasil e Argentina estão transferindo não só tecnologia e conhecimento, mas também os inerentes desafios sócio-técnicos e possíveis efeitos de polarização? Essa pergunta serve como um ponto de partida para estimular discussões e pesquisas mais amplas, acerca do impacto, sobre o desenvolvimento, da própria Cooperação Sul-Sul — particularmente por parte dos cientistas sociais que trabalham com cooperação e inovação tecnológica.

■ **Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (2010). A cooperação técnica do Brasil para África. Brasília, ABC.**

■ **Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO-AR) (2010). South-South and Triangular Cooperation of Argentina. Buenos Aires, FO-AR.**

Transferência de Sucessos Agrícolas Brasileiros para Solo Africano: uma Verificação da Realidade

por Lídia Cabral, Overseas Development Institute, e Alex Shankland, Institute of Development Studies¹

A agricultura é um tema central da expansão da Cooperação Sul-Sul brasileira, particularmente com a África, em que o setor representa mais de 20 por cento dos projetos de cooperação técnica do país (ABC, 2011) e está presente na carteira de cooperação do Brasil com pelo menos 26 países (Cabral e Shankland, 2012). O êxito do agronegócio brasileiro vem atraindo atenção global, e a transformação do cerrado brasileiro na região mais importante do mundo para a produção de soja é de especial relevância para a África. O “milagre do cerrado” (The Economist, 2010) tem, de fato, sido proposto como modelo para a “zona de savana da Guiné e mais além” (World Bank, 2009) e já está sendo testado no corredor de Nacala, no norte de Moçambique, por meio de uma parceria trilateral entre os governos do Brasil, Japão e de Moçambique.²

Pesquisa e desenvolvimento, que vêm desempenhado um importante papel nas histórias brasileiras de sucesso e transformação, são componentes-chave da cooperação Sul-Sul do país com a África, como evidenciado pelo forte envolvimento da Embrapa, uma agência de pesquisa governamental com reputação internacional de excelência em ciências e tecnologias agrícolas e tropicais (Cabral e Shankland, 2012).

No entanto, à medida em que cresce a cooperação brasileira para o desenvolvimento, muitos outros atores da complexa matriz brasileira de políticas agrícolas também estão sendo chamados para a empreitada, trazendo consigo uma diversidade de experiências e visões para a agricultura, desenvolvimento e para a África em si. Este breve artigo inicia uma discussão de como o Brasil — como ator relativamente novo no âmbito do desenvolvimento internacional, dotado de um modelo de cooperação ainda em formação — filtra as suas próprias práticas de desenvolvimento agrícola para o outro lado do Atlântico. Ele

chama atenção para o quadro brasileiro de políticas agrícolas e destaca alguns dos desafios enfrentados pela união Brasil-África, em termos de transferência, adaptação e compartilhamento.

O Brasil é um país de contrastes e a política agrícola não é exceção. Há muito tempo, o setor vem sendo um campo de batalha de modelos concorrentes de desenvolvimento socioeconômico, encontrando-se no centro de mobilizações políticas em áreas como reforma agrária, agroecologia e agricultura familiar (ver artigos de Ina et al, 2012; Dusi, 2012 e Borges, 2012, nesta série). Muitas vezes, essas mobilizações surgem em resposta aos custos sociais e ambientais percebidos no “modelo do agronegócio” e na busca de uma abordagem mais inclusiva para o crescimento agrícola.

Elas vêm sendo impulsionadas por sindicatos e movimentos sociais, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), o Movimento dos Sem Terra (MST) e coalizões da sociedade civil, como a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA). Políticas em prol dos pequenos agricultores vem sendo promovidas, no governo brasileiro, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), enquanto que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) tem focado o apoio ao setor do agronegócio, mais intensivo do ponto de vista de capital.

A configuração institucional dupla que rege o setor separa as políticas públicas de apoio aos dois tipos diferentes de sistemas de agroprodução: **a agricultura familiar, de pequena escala, e o agronegócio, de grande escala**. Muitas vezes retratada como uma divisão tecnocrática da mão de obra, essa configuração dupla certamente reflete a realidade da intrincada dinâmica política do Brasil, no que se refere à agricultura.

A cooperação agrícola Brasil-África vem passando por rápida expansão e

Pesquisa e desenvolvimento, que vêm desempenhado um importante papel nas histórias brasileiras de sucesso e de transformação, são componentes-chave da Cooperação Sul-Sul do país com a África.

A atual carteira brasileira de cooperação agrícola com a África inclui uma rica variedade de modelos e visões de agricultura e desenvolvimento, refletindo a diversidade, bem como a complexidade, do cenário nacional.

1. Lídia Cabral é Pesquisadora Associada do Overseas Development Institute (Instituto de Desenvolvimento Exterior) e Alex Shankland é pesquisador do Institute of Development Studies (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento). Ambos são membros do Future Agricultures Consortium <<http://www.future-agricultures.org/>>.

2. Ver, por exemplo, <<http://www.embrapa.br/imprensa/noticias/2010/janeiro/2a-semana/prosavanas-contara-com-tecnologias-da-embrapa-hortalicas/>>.

A configuração institucional dupla que rege o setor separa as políticas públicas, para apoiar dois tipos diferentes de sistemas de agroprodução: a 'agricultura familiar', de pequena escala, e o agronegócio, de grande escala.

Muitas vezes retratada como uma divisão tecnocrática da mão de obra, essa configuração dupla certamente reflete a realidade da intrincada dinâmica política do Brasil, no que se refere à agricultura.

transformação. O ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva era um grande proponente da transferência, para solo africano, das experiências relevantes e tecnologias agrícolas tropicais de ponta desenvolvidas pela Embrapa.³ A cooperação agrícola ganhou um novo impulso no final do governo Lula, quando o país sediou um evento Brasil-África sobre segurança alimentar, fome e desemprego rural.⁴

Esse encontro marcou o início de uma nova etapa da cooperação Brasil-África para o desenvolvimento agrícola. Ele trouxe atores adicionais para o processo, tais como o MDA, diversificando, assim, o cenário institucional e abrindo novas frentes temáticas de cooperação técnica na agricultura. Também introduziu novas formas de cooperação técnica, por meio de projetos de maior escala e mais longo prazo, voltados para a adaptação de políticas exitosas brasileiras ao contexto africano, particularmente no que diz respeito à agricultura familiar.

A atual carteira brasileira de cooperação agrícola com a África inclui uma rica

variedade de modelos e visões de agricultura e desenvolvimento, refletindo a diversidade, bem como a complexidade, do cenário nacional. Além disso, também foram introduzidas novas modalidades de cooperação, que reúnem apoio técnico e financeiro.

As práticas atuais do Brasil são contraditórias e irreconciliáveis, ou elas compõem uma mistura valiosa de abordagens complementares para o desenvolvimento?

Ainda estamos longe de chegar a uma resposta definitiva para essa pergunta, já que muito dependerá de como as práticas serão adotadas na África, bem como o que os resultados comprovam sobre tais práticas. Atualmente, no entanto, valem três observações acerca da forma como a Cooperação Sul-Sul vem sendo gerida, particularmente em termos de intercâmbios entre o Brasil e a África.

Apesar de vislumbrarmos cada uma delas a partir da perspectiva do setor agrícola, elas poderiam ser aplicadas à cooperação brasileira de modo geral.

A primeira diz respeito à segmentação institucional e a um percebido vácuo de políticas. O quadro de cooperação brasileiro é composto por diversos atores, sem qualquer liderança institucional ou direção clara.

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) tem a tarefa de coordenar a cooperação técnica mas, como é um departamento do Ministério das Relações Exteriores que detém conhecimentos técnicos limitados em questões de desenvolvimento, a agência carece de poder político e de instrumentos

operacionais para executar tal papel de forma eficaz (Cabral e Weinstock, 2010).

Essa lacuna de liderança, juntamente com a complexidade institucional do setor agrícola, resulta na falta de uma política explícita sobre a cooperação agrícola brasileira. O que resta é uma lista de princípios gerais norteadores da cooperação brasileira (ABC, 2011) e um cardápio de políticas, pesquisas e tecnologias agrícolas brasileiras, a ser escolhidas pelos países parceiros.

Essa lacuna de políticas é, muitas vezes, postulado como uma característica positiva da cooperação brasileira, cujos princípios de "motivação por demanda" e "não-interferência" são incompatíveis com uma agenda política pré-definida. A questão, então, é como avaliar a eficácia da cooperação, sem um quadro político de referência, com objetivos claros e critérios de seleção de países, temas e beneficiários.

A segunda observação é que a cooperação brasileira parece ser, em grande parte, impulsionada por uma abordagem tecnocrática para o desenvolvimento, que pressupõe que o desenvolvimento irá resultar da transferência de experiências bem-sucedidas, principalmente por meio de pacotes técnicos fornecidos por meio de canais de comunicação intragovernamentais.

Essa abordagem deixa de lado as complexidades do desenvolvimento — particularmente na África, onde as mudanças nas políticas de desenvolvimento são bem pouco lineares (deGrassi, 2005). Muito embora os principais atores do setor (como a Embrapa) tenham começado,

Novas Formas de Cooperação Técnica em Agricultura:

O Programa Mais Alimentos África e o Programa de Aquisição de Alimentos representam exemplos de novas formas de cooperação técnica com base na adaptação das políticas brasileiras para o contexto africano.

O Programa Mais Alimentos África visa aumentar a produtividade agrícola e a segurança alimentar na África, melhorando o acesso à tecnologia. O programa, conduzido pelo MDA, adapta um programa semelhante, implementado no Brasil desde 2008. Consiste em uma linha de crédito para apoiar a aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas brasileiros, dirigidos à agricultura familiar e complementada por assistência técnica especializada. Linhas de crédito já foram negociadas com Gana, Zimbábue, Moçambique, Senegal e Quênia.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) tem como objetivo combater a insegurança alimentar e reforçar os mercados locais de alimentos, fornecendo produtos alimentícios produzidos por pequenos agricultores, doando-os a famílias em situação de insegurança alimentar, oferecendo programas de alimentação escolar e construção de estoques de alimentos (veja mais informações sobre o PAA nos artigos anteriores, por Lal et al., Souza e Klug).

recentemente, a ressaltar a importância do aprendizado e da adaptação, há poucas evidências de que a cooperação agrícola brasileira esteja suficientemente subsidiada por um profundo entendimento dos contextos do país parceiro — não tanto das características das sementes, solos e clima locais, mas das idiossincrasias da economia política local e as dinâmicas, entre o estado e a sociedade, que moldam os processos de desenvolvimento (Cabral e Shankland, 2012).

Embora estudos socioeconômicos estejam começando a ser incorporados ao desenho de projetos brasileiros de cooperação, ainda existem lacunas importantes relacionadas à economia política local — o preenchimento de tais lacunas exigirá interações amplas e sustentáveis com as instituições e processos locais.

Na sequência, a nossa observação final é de que as afinidades entre o Brasil e a África são, frequentemente, exageradas e balizadas por retórica política. Embora não existam dúvidas de que há, sim, fortes e antigas ligações entre os dois locais, à exceção de laços históricos e agroecológicos semelhantes, as diferenças entre o Brasil e a maioria dos países africanos não são desprezíveis — seja em termos econômicos, sociológicos, antropológicos ou políticos.

Há pouca evidência da boa compreensão de tais diferenças dentro do Brasil, onde pesquisas mais amplas sobre a África — com menos estereótipos e menos romantismo — estão começando a emergir, embora ainda sejam razoavelmente incipientes (Zamparoni, 2007).

Além disso, os brasileiros afrodescendentes, que poderiam ajudar a construir uma ‘ponte sobre o oceano Atlântico’ (Banco Mundial e IPEA, 2011), estão longe de deter influência junto às instituições formais brasileiras (Cabral e Shankland, 2012).

O Brasil, ao lado de outras potências mundiais em ascensão, oferece perspectivas empolgantes para a cooperação internacional para o desenvolvimento, para as transferências de tecnologia e para a troca de conhecimentos. O Brasil não traz apenas novidades e um refrescante contraste com o paradigma de desenvolvimento dominado pelo Norte, mas também um histórico de desenvolvimento econômico e social, especialmente na agricultura, que os países africanos estão ansiosos por emular.

No entanto, se quisermos evitar os erros do passado, cometidos durante a história acidentada do desenvolvimento africano, a emoção terá de ser temperada por um senso de realidade e uma maior consciência dos desafios enfrentados pelo Brasil, como ator de desenvolvimento. Também é necessária clareza sobre os requisitos necessários para a adaptação e replicação dos sucessos de um contexto para outro, para que esses possam atingir os resultados pretendidos e contribuir, significativamente, para o enfrentamento dos desafios mais amplos que existem na trajetória rumo a um desenvolvimento agrícola inclusivo e sustentável na África. ■

ABC (2010). Diálogo Brasil-África em Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural. Brasília, Agência Brasileira de Cooperação, Ministério das Relações Exteriores.

ABC (2011). Brazilian technical cooperation. Brasília, Agência Brasileira de Cooperação, Ministério das Relações Exteriores.

Cabral, L. and Weinstock, J. (2010). Brazilian technical cooperation for development: drivers, mechanics and future prospects.

A report commissioned by the Brazilian Cooperation Agency and the UK Department for International Development. London, Overseas Development Institute.

Cabral, L and Shankland, A. (2012). “Brasil-África de cooperação para o desenvolvimento da agricultura: novo paradigma?” Draft Working Paper. Brighton, Future Agricultures Consortium (unpublished).

deGrassi, A. (2005). Political Studies of Agricultural Policy Processes in Africa, 1975-2005: Review, Critique and Recommendations. Brighton, Future Agricultures Consortium, <http://www.future-agricultures.org/pdf%20files/deGrassi_AfricanAgPolicies_Final.pdf> (Acessado em: 23 de maio de 2012).

The Economist (2010). ‘The miracle of the cerrado’, The Economist, 26 August 2010.

Banco Mundial (2009). Awakening Africa’s Sleeping Giant: Prospects for Commercial Agriculture in the Guinea Savannah Zone and Beyond. Washington, DC, Banco Mundial.

World Bank and IPEA (2011). Bridging the Atlantic, Brazil and Sub-Saharan Africa: Partnering for Growth. Washington, DC e Brasília, Banco Mundial e IPEA.

Zamparoni, V. (2007). ‘A África e os estudos africanos no Brasil: passado e futuro’, *Ciência e Cultura* 59: 46–49.

Embora estudos socioeconômicos estejam começando a ser incorporados ao desenho de projetos brasileiros de cooperação, ainda existem lacunas importantes relacionadas à economia política local — o preenchimento de tais lacunas exigirá interações amplas e sustentáveis com as instituições e processos locais.

3. Ver, por exemplo, <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,embrapa-vai-produzir-alimento-na-africa-diz-lula,61765,0.htm>> .

4. O “Diálogo Brasil-África em Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural” foi realizado em maio de 2010, em Brasília (ABC, 2010).

Cooperação Técnica Sul-Sul em Agricultura: O Papel da Embrapa, do Brasil ¹

por André Nepomuceno Dusi, Embrapa²

O uso da própria equipe técnica da Embrapa e o foco na sustentabilidade de longo prazo e dos objetivos de desenvolvimento dos projetos são marcas do sucesso da cooperação brasileira.

A Empresa Brasileira de Pesquisa

Agropecuária (Embrapa) está envolvida na cooperação internacional desde a sua fundação, em 1973. Tudo começou com um forte programa de capacitação de pessoal em universidades da América do Norte e da Europa, principalmente para a conclusão cursos de mestrado e doutorado, iniciativa essa que evoluiu com o tempo e passou a incluir acordos bilaterais e multilaterais com as principais instituições agrícolas internacionais.

A cooperação técnica, no entanto, começou com projetos específicos, principalmente por meio de ações de capacitação. Especialistas da empresa foram enviados para empresas de países parceiros de cooperação, para prestar apoio direto. Técnicos desses países também vieram para a Embrapa, para receber treinamento em instalações brasileiras.

Em 2002, o governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva mudou esse quadro, devido à ênfase dada à cooperação internacional técnica Sul-Sul. A agricultura era uma das principais áreas em que o Brasil se destacava, especialmente na agricultura tropical. Nesse contexto, a Embrapa, uma instituição de pesquisa líder em agricultura tropical, foi chamada pelo governo brasileiro para participar do programa.

Devido à crescente demanda por cooperação, a Agência Brasileira de

Cooperação (ABC), que é parte do Ministério das Relações Exteriores (MRE), e a Embrapa redesenharam sua estratégia (um esboço dos papéis complementares e diferenciados, tanto da ABC / MRE quanto da Embrapa, é apresentado na Figura 1). Ela passou de uma situação com múltiplos projetos de pequeno porte para quatro instrumentos principais:

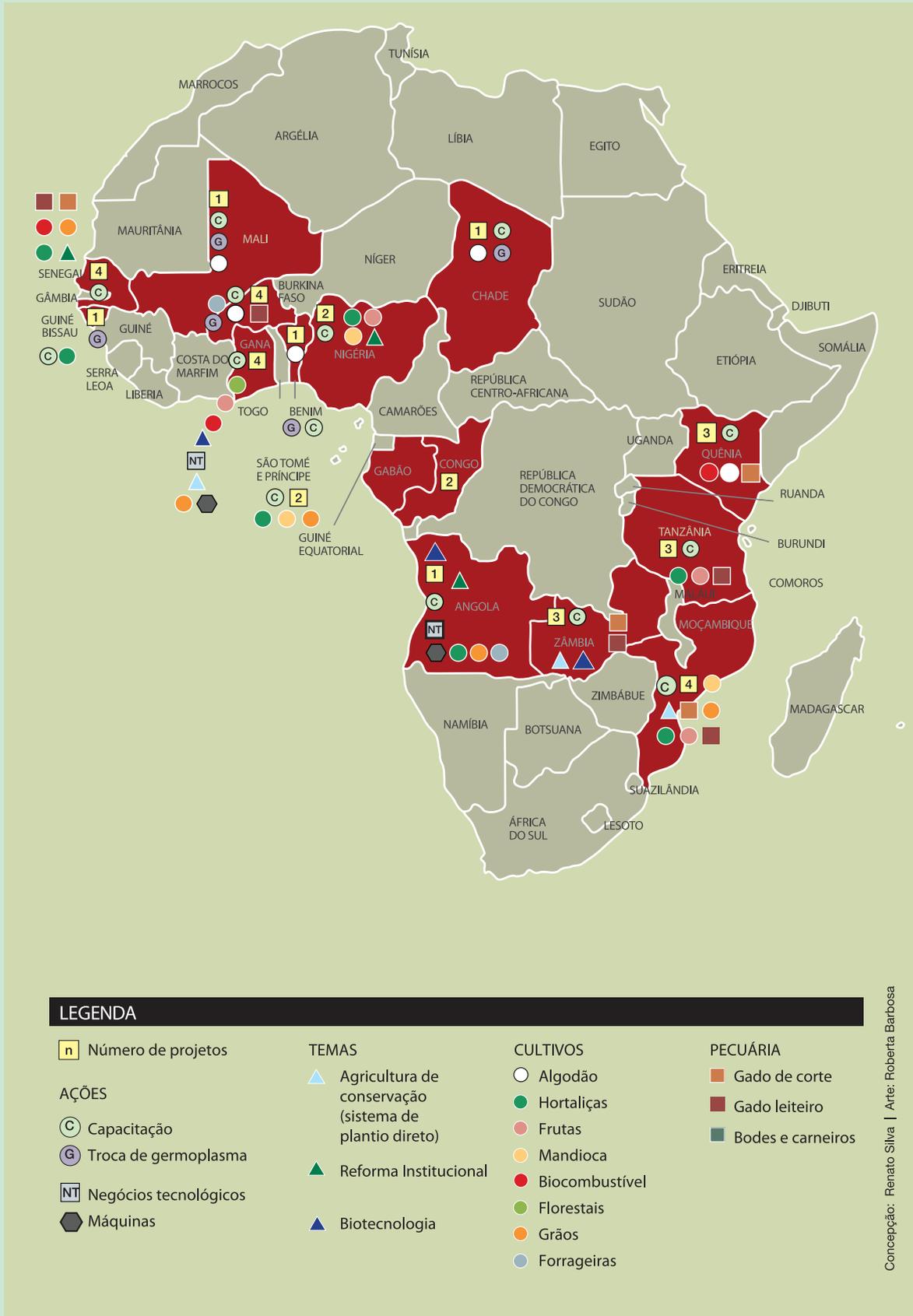
1. Pequenos projetos, centrados em ações específicas de capacitação. Esses são, geralmente, projetos de curta duração (de algumas semanas até um ano) e envolvem apenas um dos centros de pesquisa da Embrapa.
2. Programas de capacitação, juntamente com a Embrapa Estudos e Capacitação (Cecat)—com um portfólio de cursos oferecidos para países terceiros. Esses cursos podem ser oferecidos de modo regular, como no Programa de Treinamento para Países Terceiros (TCPT, Third Country Training Programme, em conjunto com a JICA) ou sob demanda. O Cecat também cria cursos específicos, para fazer parte de projetos estruturadores.
3. O *Innovation MarketPlace* (Mercado de Inovações) é uma parceria entre a África, América Latina e o Caribe. Focada em pequenos agricultores, a iniciativa pretende promover a inovação agrícola, por meio de parcerias entre esses países e organizações brasileiras. O *Innovation MarketPlace* reúne todos os atores envolvidos na geração de conhecimentos agrícolas — acadêmicos, profissionais de extensão, de pesquisa, do setor privado, de organizações não governamentais, produtores e formuladores de políticas. O *Innovation MarketPlace* também abre uma nova fonte de conhecimentos para os países, para que eles identifiquem e segmentem projetos pró-pobres baseados em agricultura familiar, usando pesquisas brasileiras inovadoras. Essa atividade é cofinanciada pela ABC e pela Embrapa, e também por várias agências internacionais de financiamento.³
4. Projetos estruturantes: projetos de desenvolvimento de longo prazo, reunindo o desenvolvimento institucional com programas de capacitação e de

Figura 1
Descrição dos Instrumentos Disponíveis para Cooperação de Pesquisa Agrícola e os papéis da ABC/MRE e da Embrapa



Fonte: Embrapa (n.d.).

Figura 2
Atividades da Embrapa na África: Escopo e Escala



Concepção: Renato Silva | Arte: Roberta Barbosa

Fonte: Embrapa (n.d.).

validação de tecnologias. O programa Embrapa-ABC, em Moçambique, é um exemplo dessa estratégia.

Três projetos complementares estão em andamento:

- *Plataforma*, um projeto destinado a melhorar a sustentabilidade do setor agrário em Moçambique, com o objetivo de fortalecer o Sistema de Inovação Agrária do país, para promover o planejamento, coordenação, controle e avaliação das atividades de pesquisa e transferência de tecnologia;
- *ProSavannah*, baseado em um Programa Regional de Desenvolvimento, com um horizonte de 20 anos, abrange tanto o crescimento da produção agrícola, por meio de um reforço das capacidades de pesquisa e extensão do país, quanto a melhoria das fontes de energia, instalações de armazenamento e transporte. Os objetivos do ProSavannah são fortalecer as capacidades dos sistemas de inovação e extensão em áreas estratégicas e melhorar a competitividade do setor, tanto em segurança alimentar quanto na geração de excedentes exportáveis;
- *Segurança Alimentar*, um projeto que visa fortalecer a produção de hortaliças por pequenos produtores e direcionar os produtos para mercados in natura e de processados. A diversificação e o crescimento da produção de hortaliças levará a um aumento na oferta de alimentos e a melhorias nutricionais.

Os pedidos de cooperação são, normalmente, canalizados por meio da ABC, e todos os esforços de cooperação técnica estão alinhados com a política externa brasileira — considerando o lar da Embrapa dentro do MRE. Os projetos também podem ser desenvolvidos sob um âmbito trilateral, com outras agências internacionais de cooperação, como a Agência Japonesa de Cooperação Interacional (JICA, Japanese International Cooperation Agency), a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, United States Agency for International Development) e o Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID, UK Department for International Development).

Geralmente, a cooperação multilateral é realizada, em grande parte, no contexto de projetos estruturadores e no Innovation MarketPlace.

O uso da própria equipe técnica da Embrapa e o foco na sustentabilidade, de longo prazo, dos objetivos de desenvolvimento dos projetos são marcas do sucesso da cooperação brasileira.

Uma vez estruturados os projetos, são realizados estudos sobre os impactos socioeconômicos desde o início, para avaliar a demanda, a cadeia produtiva local, o uso da terra, as políticas públicas agrícolas e o crédito, entre outros. Tal avaliação permite uma melhor concepção e execução de uma intervenção sustentável.

A Cooperação Sul-Sul (CSS) brasileira é orientada pela demanda e não transfere recursos financeiros diretamente para países receptores. Uma interação próxima com os pares é fundamental para o êxito da cooperação.

Cada projeto tem um desenho único, indo além de pacotes tecnológicos, a fim de atender às necessidades locais de forma sustentável. O maior desafio na concepção dos projetos é, portanto, um claro entendimento das demandas e características locais.

A amplitude e a escala das atividades da Embrapa são expressivas (como pode ser visto na Figura 2), cobrindo uma variedade de contextos políticos, sociais, ambientais, econômicos e de desenvolvimento encontrados na África.

A Embrapa e o Brasil cultivaram uma reputação internacional impressionante, baseada nos esforços mencionados anteriormente, que definiram a CSS no setor agrícola africano por vários anos. Este papel de liderança da Embrapa resultou em uma demanda crescente por cooperação, especialmente por parte de países africanos. Tal papel de liderança deve continuar, com um crescimento constante da demanda africana por cooperação.

À medida que a Cooperação Sul-Sul continua a ser mais expandida, explorada e debatida, a Embrapa também deve estabelecer protocolos bilaterais específicos de cooperação científica, para beneficiar a agricultura e os agricultores brasileiros.



Embrapa (n. d.). *África – A Continent full of Opportunities for Agricultural Research (Booklet)*. Brasília, Embrapa.

A amplitude e a escala das atividades da Embrapa são expressivas (como pode ser visto na Figura 2), cobrindo uma variedade de contextos políticos, sociais, ambientais, econômicos e de desenvolvimento encontrados na África.

A Embrapa e o Brasil cultivaram uma reputação internacional impressionante, baseada nos esforços mencionados anteriormente, que definiram a CSS no setor agrícola africano por vários anos.

1. Apresentado no “Seminário sobre o Papel da Cooperação Sul-Sul no Desenvolvimento Agrícola na África”, Painel 1, realizado em Brasília, DF, Brasil, em 17 de maio de 2012.

2. Coordenador de Projetos Estruturantes, Secretaria de Assuntos Internacionais, Embrapa.

3. Em ordem alfabética: Banco Mundial, BID, Bill and Melinda Gates Foundation, CIAT, DFID, FAO, FARA, FIDA, Funarbe, IICA, MCT.

Agricultura Familiar para uma Maior Soberania Alimentar na África:

Relevância do Mais Alimentos África, do Brasil

por Thomas Cooper Patriota e Francesco Maria Pierri, do Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil¹

Nos últimos anos, a legitimação do papel da agricultura familiar como um propulsor do desenvolvimento no Brasil tem sido refletida no aumento gradual do financiamento público para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O MDA tem a atribuição de estimular esse sistema produtivo e responder à crescente demanda por pesquisas e tecnologias agrícolas adaptadas às necessidades de tal sistema, resultando em políticas e inovações tecnológicas específicas ao setor.

Além de sua contribuição, essencial à segurança alimentar, a agricultura familiar também desempenha um papel importante no controle da pressão inflacionária, estabilizando a balança de pagamentos, compensando o êxodo rural e gerando soluções sustentáveis para a ocupação de áreas rurais. As políticas brasileiras para a agricultura familiar fazem, cada vez mais, parte do engajamento internacional do país, particularmente na África. Este artigo fornece uma visão geral da experiência nacional e discute como isso se reflete nos compromissos contemporâneos Sul-Sul entre o Brasil e a África, no âmbito agrícola.

Em 2003, o governo brasileiro criou uma série de políticas voltadas para a agricultura familiar, incluindo crédito, assistência técnica, seguro agrícola, garantias de preços e aquisições públicas. Essas políticas têm fornecido um suporte eficiente aos agricultores familiares ao longo de toda a cadeia de valor, com excelentes resultados. De fato, 70 por cento dos alimentos consumidos pelos brasileiros são produzidos por um setor de agricultura familiar dinâmico, diversificado e com uso intensivo da terra, onde estima-se que a produtividade, por hectare, seja 89 por cento maior do que na monocultura de grande escala.

A experiência brasileira sugere que, para uma estratégia de agricultura familiar ser eficaz, vários elementos devem estar presentes. Se não forem acompanhadas de assistência técnica adequada, visando

aumentar a produtividade, melhorias no acesso ao crédito irão apenas aumentar o endividamento dos agricultores familiares. Da mesma forma, os potenciais ganhos de produtividade obtidos por esses serviços podem levar a excessos de produção e subsequentes choques de renda, se os agricultores não tiverem acesso adequado aos mercados. Os esforços de cooperação do MDA vêm colocando essa perspectiva da cadeia de valor em prática.

Ao lado da oferta de crédito, os seguintes programas merecem destaque:

- o sistema abrangente de crédito, que inclui linhas de crédito específicas para mulheres e jovens agricultores;
- regimes de seguro agrícola para a agricultura familiar;
- a criação de um sistema nacional de assistência técnica e extensão rural; e
- o compartilhamento da plataforma de tecnologia e equipamento criado sob a égide do programa *Mais Alimentos*.

Favoravelmente à demanda, o governo brasileiro criou programas de aquisições públicas — o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que vêm fornecendo um mercado garantido para os agricultores familiares, reduzindo a volatilidade de renda decorrente da imprevisibilidade das vendas para o setor privado.

Com base nas prioridades expressas pelos ministros africanos da agricultura que participaram do “Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural”, em 2010, o governo brasileiro criou uma linha de crédito para a exportação, para transformar seu programa *Mais Alimentos África* em uma iniciativa de cooperação internacional com a África. O programa fornece uma plataforma para a cooperação internacional do MDA de apoio à agricultura de pequena e média escalas (setor esse que compreende a

A agricultura familiar também desempenha um papel importante no controle da pressão inflacionária, estabilizando a balança de pagamentos, compensando o êxodo rural e gerando soluções sustentáveis para a ocupação de áreas rurais.

O diálogo político entre o MDA e os Ministérios da Agricultura africanos, bem como extensionistas rurais e movimentos sociais, visa fortalecer esses diferentes atores, inclusive por meio de oficinas de capacitação e cursos de formação.

1. Ambos os autores trabalham no Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil. Eles servem, respectivamente, como Consultor da FAO junto à Seção de Assessoria Internacional do Ministério e Assessor Internacional do Ministério. Este artigo baseia-se em partes do seguinte capítulo (no prelo): “Cooper Patriota, Thomas; Pierri, Francesco Maria (2012), Brazil’s Cooperation for Agriculture Development and Food Security in Africa: Assessing the Technology, Finance, and knowledge platforms”, a ser publicado em “Cheru, Fantu; Modi, Renu (eds.) (2012), Agricultural Development and Food Security in Africa: The Impact of Chinese, Indian and Brazilian Investments, London, Zed Books.”

maioria da força laboral da África), com base na premissa de que a experiência brasileira pode ser de grande relevância no apoio a países africanos, para que esses atinjam maior segurança alimentar e gerem um crescimento social e ambientalmente sustentável em áreas rurais.

O Mais Alimentos África é inspirado por seu equivalente nacional: uma linha de crédito, criada em 2008, pelo MDA, com o objetivo de suprir as necessidades estratégicas de soberania alimentar, durante o início da crise internacional dos preços dos alimentos. O programa fornece crédito em condições preferenciais aos agricultores familiares (com taxa de juros de dois por cento, 10 anos e prazo e três anos de carência), para a compra de uma grande variedade de equipamentos e máquinas agrícolas para uso em pequenas e médias propriedades rurais, a preços subsidiados.

Além disso, o programa inclui um elemento de capacitação técnica. Nos dois anos desde sua criação, o programa já forneceu cerca de USD 2,2 bilhões em crédito — até USD 56 mil por família — provocando um aumento dramático na produtividade e renda dos agricultores familiares — de 89 e 30 por cento, respectivamente.

Também forneceu ao setor industrial brasileiro uma demanda cada vez maior, permitindo-lhe investir na produção, em massa, de novas máquinas e equipamentos adaptados para a agricultura familiar. A sinergia gerada entre o acesso dos agricultores familiares ao programa e a consequente demanda por maquinário agrícola de pequeno e médio portes acabaram por criar uma política industrial nacional verdadeiramente anticíclica. De janeiro a maio de 2009, 61 por cento das vendas brasileiras de tratores e 41 por cento da força de trabalho voltada para a produção de máquinas agrícolas foram impulsionados pelo programa *Mais Alimentos*.

O que se seguiu foi o programa *Mais Alimentos África*, lançado pelo presidente Lula, em 2010, e concebido com o objetivo de proporcionar não somente assistência técnica e diálogos políticos “leves”, mas também máquinas e equipamentos “pesados”, transformando a linha de crédito nacional utilizada no Brasil em um empréstimo financeiro concessional para a exportação. Ele foi estruturado como um programa de três facetas, que são:

Mais Alimentos África: Status da Implementação			
País	Arcabouço de políticas do país	Status do Programa Mais Alimentos África	Linha de Crédito para a aquisição de máquinas (USD milhões)
Gana	Medium Term Agriculture Sector Investment Plan 2011-2015 (METASIP)	PCT assinado; crédito aprovado pela CAMEX	USD 95,495
Moçambique	Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Setor Agrário 2011 – 2020	PCT assinado; crédito aprovado pela CAMEX	USD 97,590
Senegal	Plan Stratégique Décennal de l’Agriculture	PCT assinado;	Linha de crédito ainda precisa ser aprovada pela CAMEX
Zimbabue	Agricultural Growth Strategy for the Medium – to Long-Term Plan (2011 – 2030)	PCT assinado; crédito aprovado pela CAMEX	USD 98,657
Quênia	National Agricultural Mechanisation Strategy	PCT assinado;	Linha de crédito ainda precisa ser aprovada pela CAMEX

- *um Projeto de Cooperação Técnica (PCT)*, com o objetivo de facilitar o intercâmbio de atividades de assistência técnica e extensão rural, incluindo diálogos sobre políticas para compartilhar as tecnologias sociais aplicadas nas políticas públicas brasileiras;
- *Crédito*, na forma de empréstimos concessionais para importar máquinas e equipamentos agrícolas relevantes; a linha de crédito do Mais Alimentos África foi aprovada em novembro de 2010, pelo Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) do Brasil, sob a modalidade concessional PROEX;² e
- *um Acordo com o setor industrial*, em que os países africanos formulam uma lista de itens adequados, enquanto o MDA negocia preços com os sindicatos de fabricantes, com base no princípio de garantir às empresas manufatureiras acesso justo ao mercado.

Em maio de 2012, cinco países africanos assinaram seus PCTs com o Brasil, com base em suas estratégias nacionais de desenvolvimento agrícola (ver quadro).

À medida que as atividades deslançarem, certamente irão surgir diferentes desafios práticos à implementação de um programa de tão grande escala. Entre esses desafios, estão: fracas organizações e instituições da sociedade civil, mercados nacionais mal desenvolvidos, grande diversidade de contextos nos países beneficiários, e o fato de que o conceito de “agricultura familiar”,

utilizado na África, difere um pouco do que é entendido, pelo Brasil (e por cada vez mais partes do Sul e da América Latina), por “agricultura familiar”.

O diálogo político entre o MDA e os Ministérios da Agricultura africanos, bem como extensionistas rurais e movimentos sociais, visa fortalecer esses diferentes atores, inclusive por meio de oficinas de capacitação e cursos de formação. Além disso, o MDA irá realizar pesquisas nos cinco países, mencionados anteriormente, em parceria com instituições africanas, para construir uma linha de base empírica e analítica do perfil agrário de cada país e para monitorar, efetivamente, a implementação.

O estabelecimento de uma relação mais sistemática com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), bem como outras agências multilaterais e bilaterais de desenvolvimento, também está previsto pelo MDA.

O conceito de “agricultura familiar”, até certo ponto, engloba a experiência recente do Brasil, ao enxergar os sistemas de produção por meio de uma lente abrangente, que vai além dos tamanhos das propriedades rurais ou de padrões de produção.

De fato, a generalização do uso do conceito, desde a década de 1990, é uma consequência das exigências de movimentos sociais e da academia brasileira, em um esforço de trabalhadores e gestores de destacar o contexto específico desse

grupo, conforme definido por economias de escopo, por meio da diversificação de culturas alimentares e do uso mais sustentável dos recursos naturais.

Considerando que o setor de agricultura familiar, na África, ainda fornece os meios de subsistência da maioria da população, surge, a partir desse intercâmbio permanente, uma mudança de paradigma que desmascara a percepção dos pequenos agricultores como parte de um problema residual a ser compensado, quer por meio da absorção por mercados de trabalho urbanos, quer pela assistência social. A experiência brasileira mostra que esse é um setor viável e valioso, contanto que receba apoio e incentivos adequados. ■

Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (2010). Diálogo Brasil-África em Segurança Alimentar, Combate à Fome, e Desenvolvimento Rural. Brasília, ABC.

Cassel, G. (2010). 'Políticas para o desenvolvimento do Brasil Rural 2003–2009'. Paper presented at the International Conference on Dynamics of Rural Transformations in Emerging Economies, New Delhi, 14–16 April 2010.

CONSEA, FAO, IICA (2009). Building up the National Policy and System for Food and Nutrition Security: The Brazilian experience. Brasília, CONSEA, FAO, IICA.

França, C. et al. (2009). O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Ministry of Food and Agriculture, Republic of Ghana (2010). Medium-Term Agriculture Sector

Investment Plan 2011–2015 (METASIP). Accra, Ministry of Food and Agriculture.

Takagi, M. and Graziano da Silva, J. (2011). 'New and Old Challenges to Achieve Food Security in the 21st Century' in J. Graziano da Silva, M. E. Del Grossi and C. França (eds), The Fome Zero (Zero Hunger) Programme. The Brazilian Experience. Brasília, MDA.

2. A CAMEX orçou USD 640 milhões para um período inicial de dois anos, sob as seguintes condições: dois por cento de taxa de juros (ou Libor, se essa taxa for inferior a dois por cento no momento da aprovação), 15 anos de prazo e período de carência de três anos (as condições de reembolso são estendidas a 17 e cinco anos, respectivamente, para Países Pobres Altamente Endividados (PPAE).

Cooperação Sul-Sul Brasileira na Agricultura: a Perspectiva da Sociedade Civil

por Adriano Campolina, ONG ActionAid Brasil¹

Durante a última década, temos visto políticas brasileiras que resultaram em progressos no combate à fome e no crescimento da produtividade agrícola e na produção. Esses progressos têm elevado o Brasil a uma posição de referência em cooperação agrícola. Ainda assim, a Cooperação Sul-Sul (CSS) brasileira na agricultura é, infelizmente, fragmentada entre estratégias abrangentes de erradicação da fome, intercâmbios técnicos sobre agricultura tropical e investimentos.

A maior contribuição do Brasil para o combate mundial da fome deve ser a abordagem holística que resultou em sucesso em nível nacional, bem como a integração de tecnologias agrícolas dentro dessa abordagem. A cooperação técnica com foco exclusivo em promover a expansão do agronegócio é, na melhor das hipóteses, uma resposta insuficiente a um fenômeno tão complexo como a fome e, na pior das hipóteses, pode vir a exacerbar as causas estruturais da fome e da pobreza.

Entre 2004 e 2009, 26 milhões de brasileiros saíram da condição de pobreza extrema e vulnerabilidade à fome (IPEA, 2011). De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) do Brasil, 36 milhões de brasileiros entraram na

chamada classe média, nos últimos anos (MDS, 2012).

Existe uma percepção, dentre os atores da sociedade civil brasileira, de que o compromisso do governo brasileiro e o engajamento da sociedade brasileira possibilitaram esse feito. Ele resultou em uma estratégia ampla, com ações coordenadas entre vários ministérios. A sociedade civil ajudou a projetar ações contra a fome e a pobreza e assegurou que o governo fizesse valer sua garantia do direito à alimentação. Em 2009, por exemplo, uma campanha nacional começou a mobilizar a sociedade brasileira para incluir o direito à alimentação dentre os direitos constitucionais do povo brasileiro.

A campanha foi bem sucedida e o Congresso Nacional aprovou a emenda constitucional no início de 2010 (ActionAid, 2011). Havia dois aspectos principais que fizeram da luta contrar a pobreza e a fome um sucesso:

- um reconhecimento da natureza complexa e multifacetada da fome e, portanto, a necessidade de reunir ações relacionadas à disponibilidade, utilização e acesso aos alimentos; e
- a criação de mecanismos para garantir a mobilização da sociedade civil no

Existe uma percepção, dentre os atores da sociedade civil brasileira, de que o compromisso do governo brasileiro e o engajamento da sociedade brasileira possibilitaram esse feito.

A Cooperação Sul-Sul brasileira na agricultura deve focar-se no combate à fome, no apoio aos agricultores pobres e na implementação de abordagens abrangentes de segurança alimentar.

1. Adriano Campolina é engenheiro agrônomo formado pela Universidade Federal de Viçosa e tem mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo CPDA — Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Atualmente, ele é Diretor Executivo da ONG ActionAid Brasil.

Os agricultores familiares brasileiros produzem a maior parte dos alimentos básicos para consumo interno, enquanto o agronegócio tende a se concentrar em biocombustíveis e em commodities para mercados de exportação.

Agricultores familiares: Uma Escolha Política Crucial

O Censo Agropecuário de 2006 revelou que os agricultores familiares contribuíram significativamente para a produção dos itens da cesta básica brasileira. Os agricultores familiares produziram 87 por cento da produção nacional de mandioca, 70 por cento do feijão, 59 por cento da carne de porco, 58 por cento do leite, 50 por cento das aves e 46 por cento do milho (IBGE, 2009). No entanto, a incidência da pobreza extrema e da fome nas áreas rurais é muito elevada, visto que 47 por cento das pessoas extremamente pobres vivem em áreas rurais (MDS, 2012). O investimento nesse setor aumentou a produção de alimentos para os mercados locais e fortaleceu a economia da agricultura familiar, aumentando a renda e reforçando a capacidade dos agricultores pobres de produzir e comprar comida.

desenho de ações e no monitoramento da implementação de políticas em todos os níveis e responsabilização.

A sociedade civil brasileira realizou uma campanha maciça para erradicar a fome, no início de 1990. Embora o Brasil já fosse um exportador líquido de alimentos, a sociedade civil transmitiu uma mensagem clara: era inaceitável que uma sociedade capaz produzir tanta comida ainda tolerasse que milhões de brasileiros passassem fome.

A campanha recebeu apoio imediato das pessoas mais vulneráveis da sociedade, posicionando a erradicação da fome no centro do debate público. O Partido dos Trabalhadores (PT) trouxe essa preocupação para a arena política. Uma vez no poder, o partido começou a implementar uma estratégia desenvolvida em estreita consulta com a sociedade civil, o Programa *Fome Zero*.

O Fome Zero engloba ações em quatro eixos fundamentais, abordando várias dimensões da fome e da pobreza. Uma delas é o **acesso a alimentos**; nesta seara, a atividade mais conhecida é programa de transferência de renda intitulado *Programa Bolsa Família*.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar, o acesso à água, a construção de cisternas, restaurantes populares, a ajuda alimentar local e as cozinhas comunitárias compõem os outros elementos dessa abordagem.

Outro eixo **refere-se à geração de renda**, incluindo microcrédito, formação profissional e a construção de associações produtivas e cooperativas de pessoas pobres, dentre outros. Um terceiro eixo **refere-se ao apoio aos agricultores pobres**. Aqui, os componentes mais fortes vêm sendo um regime de crédito focado em agricultores pobres, por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de

Aquisição de Alimentos (PAA), por meio dos quais o governo federal compra alimentos de agricultores pobres. O quarto eixo **refere-se às atividades de mobilização social**, como a criação de conselhos.

O restabelecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) também é parte da estratégia do governo. O Conselho tem um papel consultivo junto à Presidenta, e é composto por representantes governamentais e da sociedade civil. O CONSEA tem sido fundamental para manter a segurança alimentar na agenda política e também para a elaboração de propostas políticas concretas, como o PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar.

O CONSEA também tem desempenhado um papel crucial no fortalecimento dos arranjos institucionais para promover o direito à alimentação, a partir da criação da Lei Orgânica e do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN e SISAN) e em sua inclusão entre os direitos constitucionais sociais.

O apoio à agricultura familiar,² e aos agricultores mais pobres dentro desse setor, foi uma escolha política crucial. Os agricultores familiares brasileiros produzem a maior parte dos alimentos básicos para consumo interno, enquanto o agronegócio tende a se concentrar em biocombustíveis e em commodities para mercados de exportação.

Esse foco representou uma mudança significativa nas prioridades das políticas brasileiras. Durante séculos, o setor do agronegócio brasileiro — de posse de vastas terras agrícolas e com muitos trabalhadores assalariados — era a única prioridade na formulação de políticas agrícolas. Até recentemente, esse setor, fortemente baseado na monocultura e voltado para a

2. A agricultura familiar é um conceito socialmente construído por uma série de movimentos camponeses no Brasil, que pediam o reconhecimento da especificidade desse setor e da necessidade de políticas públicas orientadas para fortalecê-lo. Esses movimentos obtiveram o reconhecimento legal da agricultura familiar, a partir da aprovação da “Lei da Agricultura Familiar” (Lei 11.326/2006).

A lei define o agricultor familiar como aquele que usa predominantemente o trabalho familiar e ocupa, no máximo, quatro módulos rurais, dentre outros critérios. Um módulo rural é uma unidade de área equivalente ao mínimo necessário para sustentar uma família. Ele é definido regionalmente e pode variar cerca de 20 hectares, em alguns estados do sul, a 80 hectares, na região norte.

exportação, beneficiava-se de quase todo o crédito e dos serviços de pesquisa e extensão oferecidos por programas públicos.

O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) era a única ferramenta de crédito disponível e, até o fim dos anos 90, tratava os grandes e pequenos agricultores com as mesmas regras. No início da década de 1990, os agricultores familiares passaram a ter acesso ao crédito rural (Nunes, 2007).

Apesar de ser subsidiado — embora não com os níveis de subsídios agrícolas vistos em países desenvolvidos — o programa não foi capaz de distribuir renda localmente de forma equitativa e teve um fraco desempenho, em termos de seus impactos ambientais, trabalhistas e sociais (Soares, 2003).

Por meio da exitosa estratégia do *Fome Zero*, o governo claramente optou por se concentrar em uma abordagem holística, investindo pesadamente em sistemas de agricultura familiar e criando políticas de segurança alimentar responsáveis e que atendem às necessidades das comunidades vulneráveis.

O governo também continuou apoiando o agronegócio, mas, no tocante ao combate à fome, o foco tem sido, particularmente, a agricultura familiar e os agricultores pobres.

Considerando o poder do agronegócio, a criação de políticas voltadas para a agricultura familiar tem sido uma grande conquista política. O estabelecimento de programas específicos de crédito, aquisição, extensão e até mesmo de pesquisa para a agricultura familiar e agricultores pobres tem sido a única maneira de garantir o acesso de tais agricultores aos bens públicos gerados por meio de políticas aprimoradas.

Quando se trata de Cooperação Sul-Sul na agricultura, devemos considerar as lições do desenvolvimento rural recente do Brasil e de como os diferentes setores agrícolas têm contestado as políticas públicas, bem como o efeito disso.

Existem, atualmente, vários programas de cooperação e projetos baseados nas experiências internas de combate à fome implementadas no Brasil. A cooperação técnica com base no PAA e no PRONAF, por exemplo, contribui claramente para o fortalecimento das comunidades de agricultores pobres e cria oportunidades

para tratar conjuntamente a questão da acessibilidade e da disponibilidade de alimentos. Também é essencial a cooperação em pesquisa agropecuária, com foco em tecnologias projetadas especificamente para levar em conta os agricultores pobres e suas condições.

No entanto, refletindo as contradições da agricultura brasileira, também podemos observar uma série de iniciativas Sul-Sul, que parecem focadas principalmente no fortalecimento do setor do agronegócio, em outros países em desenvolvimento.

A cooperação técnica; focada em: tecnologia, pesquisa, regimes de crédito e serviços de extensão voltados para a monocultura de grande escala; parece ser parte do crescimento recente da Cooperação Sul-Sul, brasileira, na agricultura.

Esses padrões podem ser vistos na chamada “diplomacia do etanol”, por meio da qual o Brasil tem firmado uma série de acordos voltados à promoção da produção de etanol em vários países, como a Costa Rica, Guatemala, Jamaica, China e Índia.

Em 2009, o governo brasileiro criou o *Pro-Renova*, um programa especial com foco na ampliação da produção de etanol na África, com atividades em vários países (Oliveira Filho, 2010). Outro exemplo é a cooperação técnica no projeto *Pro-Savana*, em Moçambique.

Ele parece fornecer apoio tecnológico para a expansão da produção de soja, milho e algodão para a criação de condições propícias aos novos investimentos em Moçambique, por parte do agronegócio brasileiro (LRAN, 2011).

A Cooperação Sul-Sul brasileira na agricultura deve focar-se no combate à fome, no apoio aos agricultores pobres e na implementação de abordagens abrangentes de segurança alimentar.

Ela deve evitar um foco indevido sobre o intercâmbio tecnológico, a menos que isto esteja em sintonia com as necessidades dos agricultores pobres — ou seja, um equilíbrio entre imperativas sociais e econômicas. A cooperação agrícola deve usar de uma abordagem abrangente para a pobreza e a fome. Isso pode ser realizado concentrando-se no conhecimento e nas tecnologias apropriadas para promover a capacitação dos agricultores pobres.

A sociedade civil brasileira realizou uma campanha maciça para erradicar a fome, no início de 1990.

Embora o Brasil já fosse um exportador líquido de alimentos, a sociedade civil transmitiu uma mensagem clara: era inaceitável que uma sociedade capaz produzir tanta comida ainda tolerasse que milhões de brasileiros passassem fome.

O apoio à agricultura familiar, e aos agricultores mais pobres dentro desse setor, foi uma escolha política crucial.

Essas estratégias de cooperação também devem compartilhar experiências de criação de mecanismos de prestação de contas, com a participação da sociedade civil (especialmente de agricultores pobres e mulheres).

Esses mecanismos são muito importantes para garantir que as políticas beneficiem os agricultores pobres, da mesma forma que o CONSEA foi um mecanismo — e quadro institucional — eficaz, no contexto brasileiro.

Se a Cooperação Sul-Sul brasileira apoiar apenas o agronegócio, por meio de intercâmbio tecnológico e político, podemos acabar apoiando grandes proprietários de terra que são incapazes de compartilhar os benefícios do crescimento

e que, potencialmente, irão expulsar os agricultores pobres e prosperar, enquanto a fome cresce silenciosamente.

■
ActionAid Brasil (2011). Relatório Anual 2010. Rio de Janeiro, ActionAid Brasil, <http://www.actionaid.org.br/Portals/0/Docs/relatorioAnual_2010.pdf> (Acessado em: 29 de maio de 2012).

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2009). 'Censo Agropecuário— Agricultura familiar 2006', comunicação social 30 de setembro de 2009. Rio de Janeiro, IBGE.

IPEA (2011). 'Mudanças Recentes na Pobreza Brasileira', Comunicados IPEA No. 111. Brasília, IPEA.

Land Research Action Network (LRAN) (2011). 'Moçambique oferece terra à soja

brasileira', <<http://www.landaction.org/spip.php?article619&lang=en>> (Acessado em: 18 de maio de 2012).

MDS (2012). 'É o Estado chegando aonde a pobreza está', <<http://www.brasilsemmiseria.gov.br/apresentacao-2>> (Acessado em: 18 de maio de 2012).

Nunes, S. P. (2007). 'O crédito rural do Pronaf e os recentes instrumentos de política agrícola para a agricultura familiar', Boletim Eletrônico, Conjuntura Agrícola, No. 156, February 2007. Curitiba, Deser.

Oliveira Filho, L. A. B. (2010). Cooperação internacional na produção de etanol: limites e oportunidades. Masters's dissertation. Campinas, EESP-FGV.

Soares, A. C. (2003). A multifuncionalidade da agricultura familiar. Rio de Janeiro, ActionAid Brasil.

Boas Práticas Sociais para Quem: o Papel Catalisador da Experiência e da Liderança das Mulheres Rurais

por Eunice Borges, da ONU Mulheres Brasil¹

A desigualdade social é uma característica central das realidades africana, latino-americana e afro-caribenha. Ela permanece uma questão fundamental a ser enfrentada, para eliminar a pobreza, gerar empregos decentes e garantir a justiça social e uma governança democrática.

Para as mulheres rurais participantes da economia doméstica, o trabalho agrícola é uma extensão do trabalho doméstico.

O desenvolvimento econômico é necessário, mas insuficiente, por si só, para atingir a plena igualdade de gênero. Apesar de representar uma parcela expressiva (40 por cento) da força de trabalho mundial, as mulheres ainda precisam justificar seu reconhecimento como atores políticos, bem como seu papel econômico, social e cultural. De acordo com o Banco Mundial (2012), em todas as sociedades, as mulheres ainda são pagas, em média, USD 0,80 para cada dólar pago para homens que desempenham tarefas comparáveis.

A desigualdade é mais grave nas circunstâncias em que a pobreza é combinada a outras práticas de exclusão, baseadas, por exemplo, em deficiências físicas, orientação sexual, etnia ou raça. Tanto no Paraguai quanto no Brasil, as mulheres representam 47 por cento da população rural. Dos 16,27 milhões de pessoas vivendo em extrema pobreza no Brasil, 71 por cento são afrodescendentes e 46 por cento vivem em áreas rurais (MDS, 2011). Dentre a população rural feminina, 60 por cento são afrodescendentes e 32 por cento são economicamente ativas (Marcha das Margaridas, 2011).

Na África subsaariana, as mulheres trabalhadoras rurais representam mais de 50 por cento da força laboral. As mulheres realizam mais trabalhos não remunerados do que os homens, em todas as regiões (UN Women, 2012). Com dificuldades em alcançar a independência econômica e participar de processos decisórios sobre recursos financeiros ou prioridades de investimento familiar — mesmo quando elas contribuem com seu trabalho para gerar os resultados — o acesso direto das mulheres a bens e serviços é limitado.

Estatísticas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) mostram que, dos USD 18,4 bilhões investidos no apoio à agricultura entre 2002 e 2008, apenas 5,6 por cento levaram em consideração a questão do gênero.

Mais amplamente, a pobreza e a invisibilidade caracterizam a paisagem mais

1. Coordenador da Área de Participação Política e Liderança junto ao escritório da ONU Mulheres – Brasil e Cone Sul, em Brasília.

ampla de experiência das mulheres rurais no Brasil e países do Cone Sul. Mesmo quando as mulheres participam dos processos de desenvolvimento, elas se tornam “invisíveis”, já que, muitas vezes, o trabalho das mulheres é visto como um apoio ao trabalho realizado pelos homens. Embora as mulheres componham, em média, 43 por cento da força de trabalho agrícola dos países em desenvolvimento — e cerca de 20 por cento na América Latina (FAO, 2010) — menos de 20 por cento dos proprietários de terra são mulheres.

Para as mulheres rurais participantes da economia doméstica, o trabalho agrícola é uma extensão do trabalho doméstico. Além da gestão de água e do trabalho doméstico, as mulheres participam extensivamente do trabalho no campo, realizam pequenas atividades agrícolas, comercializam a produção doméstica e cuidam dos animais.

Essas atividades não são consideradas trabalho, porque não são contabilizadas em termos monetários. A omissão dessas tarefas, por parte das métricas de avaliação e da análise custo-benefício, limita o reconhecimento da magnitude da contribuição econômica da mulher rural para a sociedade como um todo. Algumas das discrepâncias entre a administração da terra e a posse da terra são destaque da Figura que aparece mais adiante neste texto.

Após décadas de percepção do homem rural como o agricultor e da mulher como sua assistente, uma geração de feministas trabalhou para refutar essa visão generalizada e errônea, mostrando que a divisão de gênero do trabalho é heterogênea, variando de acordo com a região, principal cultivo, etnia, estrutura de mercado, etc., e que, em muitas situações, as mulheres são as agricultoras principais, com seu número em constante crescimento (León e Deere, 1982, 1986).

Indo além da pobreza: as práticas sociais no combate à desigualdade

A desigualdade social é uma característica central das realidades africana, latino-americana e afro-caribenha. Ela permanece uma questão fundamental a ser enfrentada para eliminar a pobreza, gerar empregos decentes e garantir a justiça social e uma governança democrática.

No entanto, a discriminação de gênero cria barreiras adicionais ao exercício efetivo,

pelos mulheres, de seus direitos e acesso a bens e serviços, limitando sua contribuição para o crescimento e desenvolvimento de seus respectivos países. As Nações Unidas consideram a implementação global de Pisos de Proteção Social uma condição central para o desenvolvimento econômico sustentável. Uma extensão da proteção social responde não só aos direitos humanos e os direitos humanos das mulheres, mas também a uma necessidade econômica.

A persistência desse grande número de pessoas excluídas representa um enorme desperdício de potencial humano e econômico, especialmente no contexto de um envelhecimento demográfico acelerado em países onde os níveis de cobertura de saúde e seguridade social são baixos. O conceito do Piso de Proteção Social (ILO, 2011) adotado pelas Nações Unidas e pelo G20 se refere a um conjunto integrado e coordenado de políticas básicas de transferência de renda, combinado à garantia de acesso a serviços essenciais de saúde, educação, saneamento, nutrição, emprego, habitação e outros programas.

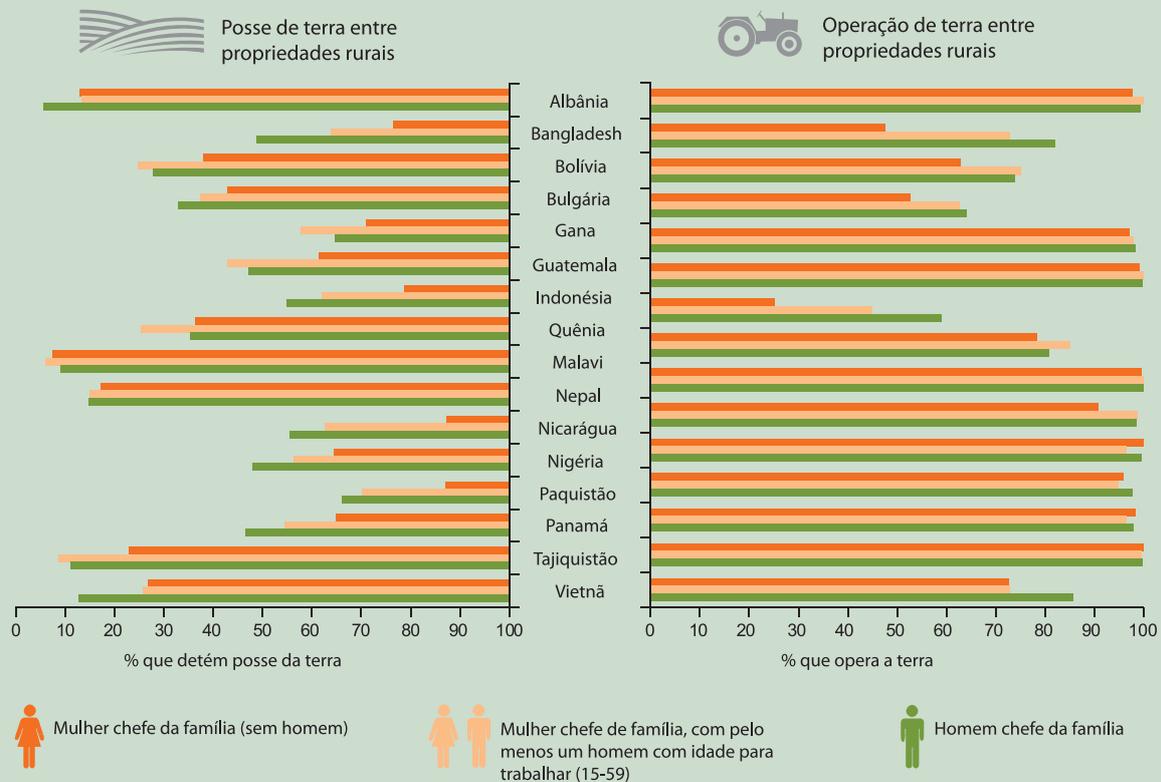
O Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala e Peru já estão promovendo programas de transferência de renda que têm como alvo as famílias pobres, e, embora não sejam destinados exclusivamente às mulheres, alguns dos programas têm as mulheres como administradoras dos recursos transferidos. Alguns são diretamente dirigidos às mulheres indígenas e afrodescendentes, com foco no reconhecimento cultural de seus direitos e na promoção de seu trabalho, como pequenas produtoras e artesãs.

A ONU Mulheres – Brasil e o Cone Sul têm apoiado diversos programas e projetos executados por organizações governamentais e não governamentais (ONGs), com foco central no empoderamento econômico e participação política de, principalmente, grupos historicamente marginalizados de mulheres indígenas e afrodescendentes. No âmbito do premiado programa “Straw Hat” (“Chapéu de Palha”), a ONU Mulheres apoia o governo do estado de Pernambuco e a Secretaria de Estado de Políticas para as Mulheres na implementação de atividades voltadas às mulheres rurais.

No âmbito do premiado programa “Straw Hat” (“Chapéu de Palha”), a ONU Mulheres apoia o governo do estado de Pernambuco e a Secretaria de Estado de Políticas para as Mulheres, na implementação de atividades voltadas às mulheres rurais. Desde 2008, mais de 38.000 mulheres foram empoderadas.

O Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala e Peru promovem programas de transferência de renda que têm como alvo as famílias pobres. Alguns desses programas elevam as mulheres à posição de administradoras dos recursos transferidos.

Figura
Diferenças de Gênero na Posse de Terras e Operação de Terras em Países Selecionados do Sul



Fonte: World Bank (2012 : 226).

Embora as mulheres rurais africanas e latino-americanas vivam em realidades diferentes, ambos os grupos estão se esforçando para serem ouvidos.

Desde 2008, mais de 38.000 mulheres foram empoderadas. Em 2010, as políticas para as mulheres rurais foram sistematizadas e a Secretaria criou, em estreito diálogo com as organizações da sociedade civil, o primeiro Plano Brasileiro de Políticas Públicas para as Mulheres Rurais. Com o apoio da ONU Mulheres, a Articulação de Mulheres Negras Brasileiras e o Conselho Nacional de Mulheres Indígenas, juntamente com movimentos feministas e de mulheres e por meio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, incorporaram um plano de ação das mulheres rurais ao II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

O governo federal também incluiu iniciativas específicas para mulheres rurais como prioridades em diversas áreas, especialmente aquelas que apoiam a cidadania efetiva e os direitos econômicos das mulheres rurais. A ONU Mulheres

também apoia programas que focam mulheres quilombolas afrodescendentes, como o Programa Brasil Quilombola ou o projeto Quilombo das Américas. Coordenado pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, o Programa Brasil Quilombola congrega 23 órgãos da administração pública federal e visa garantir os direitos das comunidades quilombolas.

Em relação aos direitos das mulheres indígenas, a ONU Mulheres apoiou um projeto binacional na fronteira Brasil-Paraguai, implementado pelo Instituto Brasileiro de Inovações pró-Sociedade Saudável Centro-Oeste (IBISS-CO), duas ONGs paraguaias (Social Research/BASE-IS e Survival) e organizações nacionais indígenas.

O projeto treina líderes indígenas mulheres, do Brasil e do Paraguai, no empenho de amplos esforços para reconhecer e responder ao tráfico de pessoas na região. Como resultado, pequenos grupos de líderes

indígenas mulheres estão trabalhando com ONGs locais, para organizar mecanismos de prevenção e resposta, para proteger mulheres e meninas contra a exploração por traficantes, alcançando, indiretamente, pelo menos 4.000 mulheres indígenas. A Secretaria Nacional de Justiça brasileira convidou as ONGs nacionais a replicar a metodologia, como parte de seu Plano Nacional de Combate ao Tráfico de Pessoas.

Do empoderamento econômico a outras formas de participação sociopolítica

Embora representem uma proporção expressiva de uma série de grupos marginalizados e altamente visíveis (mulheres pobres, negras ou indígenas), as mulheres rurais ainda detêm um poder desconhecido.

As mulheres brasileiras participam da produção de 70 por cento dos produtos alimentares. Entre 2001 e 2009, a proporção de famílias brasileiras chefiadas por mulheres aumentou, de cerca de 27 por cento para 35 por cento. Em termos absolutos, quase 22 milhões de famílias identificaram uma mulher como principal fonte de subsistência familiar. No entanto, um poder econômico fraco ou muito sutil muitas vezes contradiz os papéis claros de liderança social e de ativismo referentes às grandes questões sociais.

No Brasil e no Cone Sul, as mulheres rurais são líderes de organizações populares, associações e grupos comunitários. Elas fazem parte de movimentos de mulheres e feministas mais amplos, participando ativamente dos processos ascendentes de reestruturação e da implementação de políticas públicas, tornando-se proativas e deixando para trás o papel de beneficiárias passivas.

‘As mulheres que trabalham nos campos e nas florestas’ comprovaram a sua capacidade de chegar a um consenso, coordenar manifestações em massa e organizar atividades de influência política, nos níveis executivo e legislativo.

Em 2011, a Marcha das Margaridas apresentou uma plataforma política para o “desenvolvimento sustentável com justiça, autonomia, igualdade e liberdade”. Ela representou 10 redes nacionais feministas e de mulheres, mais de 400 sindicatos e 27 federações, reunindo 70.000 mulheres nas ruas da capital brasileira.

Agora, 20 anos depois do Planeta Fêmea, as mulheres trabalhadoras dos campos e florestas do Brasil e do resto do mundo se reunirão na Cúpula dos Povos da Rio +20.

Elas irão compartilhar experiências e boas práticas sociais, visando uma participação econômica mais forte, sustentável e democrática. Embora as mulheres rurais africanas e latino americanas vivam em realidades diferentes, ambos os grupos estão se esforçando para ser ouvidos. A sua presença e liderança, cada vez mais empoderada, aponta para uma série de respostas catalíticas que estão transformando a promoção e o ativismo em reformas, engajamentos e inovações políticas sustentáveis.



FAO (2010). El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. Las mujeres en la agricultura. 2010, Roma.

International Labour Organization (ILO) (2011). Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization. Geneva, ILO, <http://www.ilo.org/empent/units/green-jobs-programme/about-the-programme/WCMS_165750/lang--en/index.htm> (Acessado em: 24 de maio de 2012).

Marcha Das Margaridas (2011). Margaridas na luta por: Desenvolvimento sustentável com justiça, autonomia, igualdade e liberdade. Caderno de textos para estudo e debates. <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/marcha_margaridas_caderno.pdf>.

Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. Nota técnica MDS. Maio 2011. <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/maio/arquivos/11.05.02_Nota_Tecnica_Perfil_A.doc/view>.

UN Women calculations based on the OECD Creditor Reporting System (CRS) database <<http://stats.oecd.org>>; extract from UN Women Publication: Gender Justice: Key to Achieving the Millennium Development Goals. September 2010, page 9.

León, Magdalena y C.D. Deere (1982) Women in Andean Agriculture: Peasant Production and Rural Wage Employment in Colombia and Peru. International Labour Office, Geneva.

León, Magdalena y C.D. Deere (eds.) (1986) Rural Women and State Policy: Feminist Perspectives on Latin America and Agricultural Development. Westview, Boulder.

UN Women (2012). 2011–2012 Progress of the World’s Women. In Pursuit of Justice. New York, NY, UN Women, 105.

World Bank (2012). World Development Report 2012: Gender Equality and Development. Washington, DC, World Bank.

O projeto Quilombo das Américas — Articulação de Comunidades Afro-rurais visa promover a soberania alimentar e expandir o acesso aos direitos econômicos, sociais e culturais das comunidades afro-rurais do Equador, Panamá e Brasil.

As mulheres brasileiras participam da produção de 70 por cento dos produtos alimentares. Entre 2001 e 2009, a proporção de famílias brasileiras chefiadas por mulheres aumentou, de cerca de 27 por cento para 35 por cento. Em termos absolutos, quase 22 milhões de famílias identificaram uma mulher como principal fonte de subsistência familiar.

Colocando as **Indústrias** de Recursos Naturais para **Trabalhar em Prol** do Desenvolvimento Sustentável: Lições para a Cooperação Sul-Sul

por Anabel Marin,¹

Os problemas correlatos da inclusão limitada e dos danos ambientais de longo prazo formam a base de protestos públicos cada vez maiores, que desafiam a sustentabilidade do modelo da soja.

Uma questão política principal, que surge das realidades do crescimento dependente de recursos, é a seguinte: os setores de recursos naturais podem ser transformados e reestruturados de modo a tornar esses setores menos problemáticos nas economias em desenvolvimento?

Os países em desenvolvimento são fortemente dependentes de seus recursos naturais. Certas formas de exploração dos recursos naturais podem trazer grandes problemas para o desenvolvimento. Estruturalmente, essas atividades são, muitas vezes, hierárquicas e exclusivas, com poucas oportunidades de incluir grupos de baixa renda; operam como enclaves no ponto de exploração, ou seja, com ligações muito limitadas — pregressas e futuras — ao resto da economia. Essas são caracterizadas por um baixo dinamismo tecnológico e de demanda, e produzem uma série de externalidades sociais e ambientais negativas, em longo prazo (Hirschman, 1958; Sachs e Warner, 2001; Auty, 1990; Marin et al, 2012).

Uma abordagem muito comum para esse problema, nos países em desenvolvimento, tem sido a alta tributação de atividades que fazem uso intensivo de recursos naturais, de modo a induzir uma mudança estrutural e um desvio para outros setores que, espera-se, sejam mais benéficos para o desenvolvimento, como setores com uso intensivo de conhecimento.

Embora inegavelmente necessária, essa abordagem é um desafio, dado o contexto em que operam as indústrias de recursos naturais: elas tendem a ser economicamente significativas, tanto em termos de produto interno bruto (PIB) quanto emprego.

Embora isso possa parecer muito alarmante, uma vez que as economias em desenvolvimento correm o risco de permanecerem presas a mercados internacionais de commodities, também é levantada a questão de se estes setores existentes podem, alternativamente, ser reestruturados.

Uma questão política essencial, que surge das realidades do crescimento dependente de recursos, é a seguinte: os setores de recursos naturais podem ser transformados e reestruturados de modo a tornar esses

setores menos problemáticos para as economias em desenvolvimento? Essas possibilidades, altamente relevantes para discussões mais amplas sobre o crescimento verde e economias verdes locais e globais, são o foco deste artigo. Ele explora essa questão, extraindo lições, principalmente, da experiência argentina e do contexto de seu setor agrícola. Essas lições são relevantes para os futuros agrícolas africanos.

Caracterizando a transformação e a mudança

As indústrias são transformadas e reestruturadas por meio do surgimento e difusão de alternativas transformadoras, ou de projetos que propõem tecnologias e práticas organizacionais que divergem das convencionais. Dentro de cada indústria, existem formas dominantes de resolver problemas, e maneiras alternativas de enfrentá-los. Essas formas dominantes privilegiam conceitos e ideias tradicionais e são altamente institucionalizadas, beneficiando-se, normalmente, de um acúmulo histórico de apoio tecnológico, institucional, infraestrutural e social.

Caminhos alternativos podem ser definidos como práticas que divergem da 'norma' ou do 'mesmo de sempre' e, normalmente, prometem diferentes resultados econômicos, sociais e / ou ambientais, muitas vezes resultando em expressivas mudanças estruturais. Se eles prosperarem, essa mudança estrutural pode levar à transformação completa de indústrias, quer pela criação de diversidade, quer pela substituição das práticas problemáticas do sistema dominante.

Dois tipos de alternativas transformadoras surgem, muitas vezes, nesse contexto:

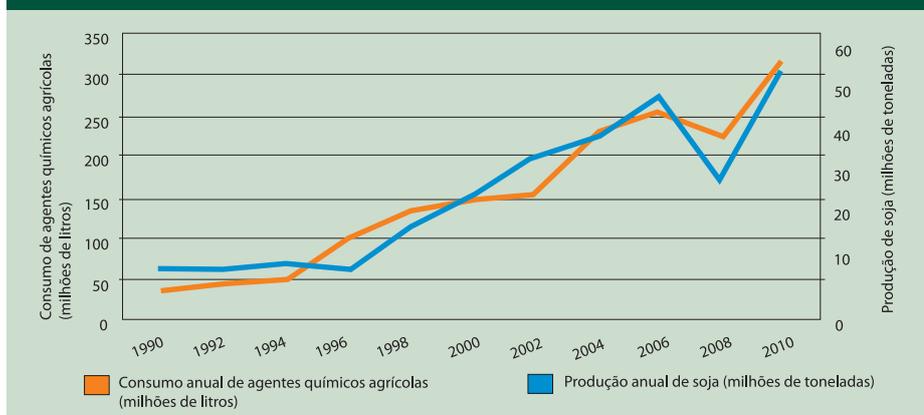
(A) as que trilham novos caminhos, visando levar a indústria para uma direção completamente diferente, ou

(B) as que corrigem o percurso atual, visando orientar ou ajustar o caminho dominante.

1. Pesquisadora especializada em Inovação e Desenvolvimento. Desde 2009, vem trabalhando como pesquisadora no Cenit (Centro de Investigaciones para la Transformación)/Conicet, Argentina.

As principais ideias deste artigo foram desenvolvidas dentro do contexto de um projeto financiado pelo IDRC: Abrindo Indústrias Baseadas em Recursos Naturais para a Inovação: explorando novos caminhos para o desenvolvimento na América Latina (Opening up Natural Resource-based Industries for Innovation: exploring new pathways for development in Latin America).

Figura
Soja e Herbicidas na Argentina



Fonte: GrinBerg, E., no prelo.

Essas alternativas são úteis na definição, não apenas da natureza da mudança desejada, mas, também, do processo provável para uma mudança realista, bem como as dinâmicas inerentes. Ainda assim, embora promissores, os caminhos propostos são, muitas vezes, limitados e se deparam com desafios ao crescer organicamente ou se autorreproduzir e expandir.

Muitas vezes eles não conseguem, sozinhos, competir contra forças institucionais mais entrenchadas, que definem a natureza do “ambiental” no âmbito do regime sócio-técnico dominante. Essas resultam de uma série de processos que promovem estabilidade e perpetuam o regime dominante (Walker, 2000; Unruh, 2000).

A principal tarefa da política é, portanto, identificar alternativas transformadoras promissoras e remover os principais entraves que põem obstáculos no caminho da difusão dessas alternativas.

Um excelente exemplo de tais resistências é o desafio enfrentado na criação de um nicho para práticas agrícolas orgânicas ou agroecológicas. Como alternativa ao modelo agrícola dominante, intensivo e baseado em soja de países como a Argentina² (ver Figura), os esforços envidados para a sua promoção vêm enfrentado desafios significativos.

Uma das razões disso é o fato de que a difusão maciça de um pacote tecnológico, durante a década de 1990, que incluía sementes transgênicas (geneticamente modificadas — OGM), plantio direto, biocidas e fertilizantes, havia logrado uma série de resultados positivos: uma produtividade

substancial e ganhos econômicos. Ainda assim, os problemas correlatos da inclusão limitada e dos danos ambientais de longo prazo formaram a base de protestos públicos cada vez maiores, que desafiam a sustentabilidade do modelo da soja.

Entre eles:

- níveis crescentes de concentração, de três diferentes tipos: (i) econômica (entre 1992 e 2002, 87.688 fazendas de pequeno e médio porte desapareceram); (ii) de atividades (a área da soja aumentou, em detrimento da produção de leite, milho, trigo, frutas e animais); e (iii) de conhecimento, uma vez que algumas empresas multinacionais (EMNs) controlam uma parcela significativa das tecnologias em uso, incluindo alguns dos principais insumos do sistema de produção, como sementes transgênicas e herbicidas;
- perdas expressivas de emprego e mudanças dentro da economia rural, reduzindo a intensidade laboral da produção. O pacote tecnológico para a produção da soja emprega apenas dois trabalhadores para cada 1.000 hectares. Na Argentina, o trabalho agrícola, como proporção do trabalho total, é de cerca de 9,5 por cento, em comparação a uma média global de 34,8 por cento (WRI, 2012);
- danos ambientais, na forma de desmatamento, alto consumo de água e energia, destruição do solo e etc.; e
- riscos substanciais à saúde, decorrentes da proliferação de herbicidas e sementes transgênicas (ver Figura).

A principal tarefa da política é identificar alternativas transformadoras promissoras e remover os principais entraves que põem obstáculos no caminho da difusão dessas alternativas.

Considerações importantes incluem:

- *Economia (micro);*
- *Capacidades existentes;*
- *Infraestrutura existente;*
- *Instituições; e*
- *Política e poder.*

Costumam surgir dois tipos de alternativas transformadoras: as que trilham novos caminhos e as que corrigem o percurso atual.

2. Algo semelhante está acontecendo no Brasil, mas vou me concentrar, aqui, no caso da Argentina.

3. A agricultura orgânica propõe a eliminação de insumos baseados em síntese química, e de outros que tenham real ou potencial efeito tóxico sobre a saúde humana, e o uso racional dos recursos naturais. A agroecologia depende de interações e sinergias ecológicas entre componentes biológicos ocorrentes dentro da propriedade rural, e não de insumos externos. Essas duas modalidades agrícolas respeitam e recriam a biodiversidade — portanto, são mais sustentáveis, do ponto de vista ambiental. Ao mesmo tempo, ambos os sistemas também são adequados para pequenos agricultores, que carecem de recursos para comprar insumos caros para que possam, potencialmente, incorporar melhores resultados sociais.

4. O mesmo acontece no Brasil, onde são normalmente tratadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

A crescente pressão por uma mudança transformadora da economia como um todo, em um caminho mais verde, poderia começar com base no engajamento com questões de políticas tecnológicas, econômicas e educacionais, entre outras, e deve levar em conta a coexistência de múltiplas soluções.

As lições da experiência argentina sugerem um papel importante para os governos, de explorar e incentivar uma diversidade de sistemas, inclusive dos participativos, e afastar-se de uma dependência excessiva de um ou dois modelos dominantes.

Novas tendências de esforços para dissociar a economia agrícola da degradação ambiental e da exclusão social

A difusão de certos tipos de práticas agroecológicas ou orgânicas e a expansão de modelos agrícolas — particularmente os modelos cooperativos que tratam, ao mesmo tempo, de desafios ambientais e sociais — podem ajudar a redirecionar a atividade agrícola para uma direção mais sustentável³, bem como criar uma maior diversidade de opções, práticas e capacidades. Ainda assim, barreiras importantes para a difusão desses modelos alternativos permanecem e requerem o apoio de políticas ativas e catalisadoras, para que possam ser sustentadas e integradas. Considerações importantes incluem:

- **As capacidades existentes** estão, sobretudo, relacionadas ao regime dominante — por exemplo, os agrônomos fornecem conselhos, principalmente, sobre soluções com uso intenso de insumos e, muitas vezes, são limitados em sua capacidade de oferecer outras soluções para problemas agrônômicos comuns. A ampliação dos currículos existentes em agronomia e áreas correlatas poderá trazer progressos significativos à expansão de uma abordagem multissetorial e multidisciplinar para a mudança transformacional no setor da agricultura.
 - **A infraestrutura existente** — máquinas e outras formas de tecnologia e hardware — está, em sua maioria, contaminada por elementos não-orgânicos — por exemplo, culturas transgênicas — dificultando ou impossibilitando seu uso por (e em) sistemas e processos de produção orgânica ou agroecológica. Investimentos bem segmentados são fundamentais para ampliar a disponibilidade de tecnologias novas e alternativas, incluindo aquelas definidas especificamente para o sistema de produção orgânica / agroecológica.
 - **Instituições:** Ao que parece, as regulamentações dos Direitos de Propriedade Intelectual servem, muitas vezes, para proteger os interesses dos grandes agricultores e das multinacionais do setor empresarial, e são muito menos eficazes na promoção e proteção do acesso e da difusão do conhecimento para uma pluralidade de atores. O mesmo vale para os sistemas de certificação. As lições da experiência argentina sugerem um papel importante para os governos, de explorar e incentivar uma diversidade de sistemas, inclusive dos participativos, e afastar-se de uma dependência excessiva de um ou dois modelos dominantes.
 - **Política e poder:** Os titulares ocupam cargos importantes no sistema atual. A estrutura atual do sistema agrícola argentino garante que as vozes das grandes empresas tenham mais chances de ser ouvidas por partes interessadas e influentes, como a Monsanto, Syngenta, Dow e Bayer, em fóruns como o Conabia, o principal órgão responsável pela aprovação de tecnologias de modificação genética.
- Até a data atual, a Argentina vem abordando pequenos negócios agrícolas e alternativas

para as soluções de uso intensivo de insumos por meio de políticas sociais, geralmente por intermédio do Ministério de Riqueza Social ou, marginalmente, dentro do Ministério da Agricultura.⁴ É óbvio, entretanto, que; para tratar dos tipos de problemas discutidos acima e da crescente pressão em prol de uma mudança transformadora da economia como um todo, em direção a um caminho mais verde, particularmente em setores de uso intensivo de recursos naturais, como a agricultura; será necessária uma abordagem política mais abrangente e inclusiva.

Tal abordagem poderia começar com base no engajamento com questões de políticas tecnológicas, econômicas e educacionais, entre outras, e deve levar em conta a coexistência de múltiplas soluções para problemas agrícolas.

■ **Auty, R. (1990). Resource-based industrialization: Sowing the oil in eight developing countries. Oxford: Clarendon Press.**

Grinberg, E. (forthcoming): Aspectos controversiales del régimen de acumulación en Argentina: El caso de la soja transgénica, Revista IBEROAMÉRICA GLOBAL: “Economía y Crecimiento en América Latina”.

Hirschman, A. (1958). Strategy of economic development. New Haven: Yale University Press.

Marin, A.; Navas-Aleman, L. and Perez, C. (2012): “The possible dynamic role of natural resource-based networks in Latin American development strategies”, under review, for the Special issue: Globalisation and the changing geographies of production and innovation: towards an evolutionary perspective to economic development, Journal of Economic and Social Geography. Editors: Andrea Morrison and Lucia Cusmano. <<http://www.carlotaperez.org/papers/CEPAL-SEGIB%20Project.html>>.

Sachs J. and Warner A. (2001). “The curse of natural resources”. European Economic Review, Vol. 45, Nos. 4/6, pp. 827-838.

Unruh, G. C. (2000) Understanding carbon lock-in. Energy Policy, 28, 817-830.

Walker, W. (2000) Entrapment in large technology systems: institutional commitment and power relations. Research Policy, 29, 833-846.

World Resources Institute (2012). ‘Labor share by country’, <http://www.NationMaster.com/graph/agr_lab_sha-agriculture-labor-share> (Acessado em: 25 de maio de 2012).

De Transferências para Trocas Iguais: Avançando o Papel do Conhecimento do Sul na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

por Bianca Suyama e Iara Leite, Articulação SUL¹

Após décadas de desmobilização, devido à crise da dívida e a problemas macroeconômicos², o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva transformou a Cooperação Sul-Sul³ em uma prioridade da política externa. No caso da cooperação internacional para o desenvolvimento, a modalidade de Cooperação Sul-Sul, focada neste artigo, deu, sob o governo Lula, passos importantes para expandir a prestação de cooperação técnica do país, em termos de setores e países destinatários,⁴ bem como para recolher, sistematizar e publicar informações sobre essas atividades⁵

A cooperação brasileira tem sido elogiada internacionalmente, por seu foco na capacitação institucional e em iniciativas destinadas a enfrentar os desafios primários de desenvolvimento, como segurança alimentar e redução da pobreza. No entanto, tais projeções nem sempre foram acompanhadas de instrumentos adequados, para permitir que o governo atenda à demanda exponencial. Limitações em termos orçamentários⁶ e de pessoal,⁷ bem como uma má coordenação institucional entre as agências envolvidas em iniciativas no exterior,⁸ foram restringindo uma maior expansão da prestação de cooperação técnica brasileira.

Ao mesmo tempo, as agências nacionais envolvidas na cooperação internacional para o desenvolvimento acumularam uma grande quantidade de informações nos últimos anos, que agora podem usar para fins de reflexão, devido ao menor perfil de política externa da nova presidenta.⁹ Processos reflexivos importantes estão ocorrendo, por exemplo, nos ministérios da Saúde, Educação, Direitos Humanos e Desenvolvimento Agrário, bem como em parceiros, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Exigências para melhorar a eficácia da cooperação brasileira foram acompanhadas por um crescente interesse

no tema, por parte de organizações nacionais baseadas em conhecimento (KBOs, Knowledge-Based Organisations), criando, assim, um ambiente positivo para que elas influenciem todos os níveis de política pública.

O papel das organizações baseadas em conhecimento

A interdependência e velocidade avassaladora das mudanças caracterizam o nosso mundo atual, assim como o fazem, cada vez mais, os complexos desafios sociais e crises que transcendem fronteiras nacionais. Neste contexto, muitas vezes não podemos lidar adequadamente com a grande quantidade de informações disponíveis. Portanto, organizações que se concentram na geração de pesquisas sobre políticas, bem como na classificação e síntese de informações para a produção de análises e elaboração de políticas, parecem altamente desejáveis. De fato, as KBOs aumentaram seus números e seu papel na formulação global de políticas (McGann, 2012).

O papel das KBOs não se limita a informar o governo. Parte do que fazem é trabalhar com os meios de comunicação, universidades e organizações da sociedade civil para expandir e qualificar o debate, com base em evidências. Elas também se tornaram atores importantes na formulação e expansão do discurso global sobre desenvolvimento, desigualdade, mudanças climáticas, etc. Embora as KBOs sejam apenas um de vários atores da sociedade civil, elas muitas vezes representam a sociedade civil na formulação de políticas globais, garantindo que vozes excluídas influenciem a formulação de políticas, em nível internacional.

Juntamente com vários outros grupos da sociedade civil — organizações não-governamentais (ONGs), organizações religiosas e sindicatos trabalhistas, entre outros, as KBOs têm dado uma contribuição importante ao campo político, visto que elas têm constituído fortes coligações pró-desenvolvimento e pressionado

Um papel-chave das Organizações Baseadas em Conhecimento (KBOs, Knowledge-Based Organisations) é trabalhar com os meios de comunicação, universidades e organizações da sociedade civil para expandir e qualificar o debate, com base em evidências.

A cooperação brasileira tem sido elogiada internacionalmente, por seu foco na capacitação institucional e em iniciativas destinadas a enfrentar os desafios primários de desenvolvimento, como segurança alimentar e redução da pobreza.

Organizações Brasileiras Baseadas em Conhecimentos Trabalhando com Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

Nome da iniciativa / organização	Sediada em	Resumo de atividades
Articulação SUL, Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap)	Trabalha exclusivamente para o desenvolvimento cooperacional no Brasil, para melhorar as ligações entre a pesquisa política, a promoção e a prática. Trabalha com governos e com a sociedade civil em projetos de pesquisa aplicada e capacitação, bem como na promoção de espaços de coordenação e diálogo político. Website: www.articulacaosul.org
Programa de pesquisa Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI)	Diretório de Estudos Sobre Relações Internacionais e Política Internacional / Instituto de Política Econômica Aplicada (DINTE / IPEA)	Coleta, sistematização e análise de dados referentes à prestação de cooperação brasileira para o desenvolvimento. Website: www.ipea.gov.br
Plataforma Brasileira de ONGs (ABONG)	ABONG	Publicou um documento e um posicionamento político sobre a cooperação para o desenvolvimento internacional do Brasil e promoveu diversas reuniões para promover o debate sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento Website: www.abong.org.br
Centro de Políticas dos BRICS	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)	Área específica de pesquisa voltada para a cooperação técnica, científica e tecnológica. Vem produzindo documentos breves sobre políticas e eventos para discutir o papel do Brasil na cooperação internacional para o desenvolvimento. Website: http://bricspolicycenter.org
Programas de Pesquisa em Potências Emergentes e em Política Externa	Centro de Relações Internacionais / Centro de Documentação e Pesquisa da História Contemporânea Brasileira / Fundação Getúlio Vargas (CPDOC / FGV-Rio)	Tem um projeto de pesquisa voltado ao entendimento da política externa de potências emergentes, incluindo seu engajamento com a cooperação internacional para o desenvolvimento. Website: http://cpdoc.fgv.br/relacoesinternacionais
Instituto Igarapé	Instituto Igarapé	Está desenvolvendo um projeto focado no papel da cooperação técnica brasileira em cenários pós-conflito e está criando duas listas, com o objetivo de identificar, triar e treinar peritos civis brasileiros do governo e da sociedade civil. Website: www.igarapesocial.com.br
Rede Humanização do Desenvolvimento	Rede Humanização do Desenvolvimento	Lançou uma publicação focada na cooperação internacional para o desenvolvimento, Redes de Cooperação, além de ter organizado um seminário e curso de extensão com a Universidade de Brasília, em 2011. Website: http://rede-humnizacao.tk

seus respectivos governos a manterem os orçamentos destinados à cooperação internacional para o desenvolvimento, em épocas de reviravoltas nacionais políticas e / ou econômicas (Lancaster, 2007).

Desigualdades de conhecimento na cooperação internacional para o desenvolvimento e disparidades de poder entre o Norte e o Sul, referentes à produção e difusão

de conhecimento, são expressas por desequilíbrios de poder na arquitetura do desenvolvimento internacional.¹⁰ No entanto, a ascensão das economias emergentes e a expansão da Cooperação Sul-Sul estão ajudando a quebrar o monopólio dos doadores tradicionais, ao definir os conceitos, práticas e paradigmas da cooperação internacional para o desenvolvimento, que visam combater desafios globais, como a pobreza, injustiça

social e mudanças climáticas. Tais tendências podem apoiar o empoderamento político das regiões do Sul e promover a diversidade nos debates internacionais. É crítico o papel das KBOs do Sul nesse processo.

O debate sobre a eficácia da ajuda sublinhou a importância de soluções caseiras, por meio do seu foco na propriedade de tais soluções (Datta e Young, 2011). Isso implica uma mudança na forma como abordamos a pesquisa para o desenvolvimento. Girvan (2007) propôs que tal mudança deva basear-se em três princípios: (1) diversidade como característica intrínseca da comunidade global; (2) especificidade no contexto nacional, como ponto de partida para realização de pesquisas e formulação de políticas; e (3) conhecimentos, esforços e iniciativas locais como recursos-chave do desenvolvimento.

Portanto, é indispensável a criação e fortalecimento das KBOs nacionais, com o embasamento do apoio financeiro e técnico prestado pela comunidade internacional. Além disso, as redes de think tanks (grupos de reflexão) e organizações da sociedade civil podem fornecer um mecanismo extremamente eficaz para a aprendizagem e inovação, e permitir a colaboração além das fronteiras institucionais, culturais e funcionais costumeiras de uma organização.

As contribuições das organizações baseadas em conhecimento

Vários programas acadêmicos e / ou de políticas, direta ou indiretamente dedicados à Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento, foram lançados no Brasil nos últimos anos. Eles estão dando contribuições importantes para a consolidação e profissionalização do campo da cooperação internacional brasileira para o desenvolvimento. Alguns exemplos são listados na tabela mais à frente.

Reconhecendo que um diálogo público bem informado está no centro de decisões políticas sólidas e estratégias de desenvolvimento bem-sucedidas, as iniciativas descritas anteriormente estão criando oportunidades para melhorar a qualidade, eficácia e responsabilização da Cooperação Sul-Sul brasileira.

Além disso, assegurar que as políticas e práticas nacionais sejam informadas por evidências empíricas e monitoradas e avaliadas por organizações independentes também será decisivo para que as agências

técnicas envolvidas no setor tenham maior influência sobre as prioridades da cooperação brasileira.

Por outro lado, há uma forte necessidade de promover o diálogo entre os atores da sociedade civil do Brasil e de países parceiros, e apoiar o engajamento da sociedade civil com seus respectivos governos. Acreditamos que isso será fundamental para garantir que o respeito pela soberania nacional — ou seja, o planejamento do engajamento internacional de acordo com prioridades nacionais — irá resultar em iniciativas que beneficiem os setores mais carentes (e, especialmente, os grupos mais vulneráveis e pobres).

Embora as KBOs brasileiras, em grande parte, ainda se concentrem em entender o sistema nacional e compará-lo a outros (especialmente os de outras potências emergentes), é fundamental que elas também abracem uma missão mais ampla, de se engajar na cooperação Sul-Sul — na prática e no campo.

Ambos os lados são necessários. Ao apoiar e destacar práticas inovadoras de desenvolvimento local, por meio das pesquisas baseadas em evidências, as KBOs representam um desenvolvimento importante para colmatar a interface entre as políticas e as pesquisas, particularmente na redução da lacuna entre países desenvolvidos, emergentes, em desenvolvimento e menos desenvolvidos.

A abordagem utilizada até agora pelas KBOs é uma ferramenta importante, que, potencialmente, lhes dá poder frente a seus respectivos governos e à arquitetura global de cooperação internacional para o desenvolvimento, particularmente ao fornecer uma análise crítica dos processos, resultados e impactos e, ao fazê-lo, ajudar a criar e promover uma abordagem mais forte para a cooperação horizontal e para o intercâmbio entre os países do Sul.

■
ABC (2009). Technical cooperation between Brazil and South America Countries; Technical cooperation between Brazil and Countries in North and Central America and in the Caribbean; Brazilian Technical Cooperation in Africa. Brasília, ABC.

Cabral, L. and Weinstock, J. (2010). 'Brazilian technical cooperation for development. Drivers, mechanics and future prospects'. Research reports and

O planejamento do engajamento internacional de acordo com prioridades nacionais — irá resultar em iniciativas que beneficiem os setores mais carentes

1. Ambos os autores são pesquisadores da Articulação SUL-Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul.
2. Para uma visão geral das fases da Cooperação Sul-Sul, ver Leite (2012) e Sá e Silva (2009).
3. A Cooperação Sul-Sul tem sido amplamente definida como qualquer relação cooperativa envolvendo agentes governamentais ou não governamentais de dois ou mais países do chamado "Sul Global" (Bobiash, 1992; UNDP SU/SSC, n.d.). Para mais informações sobre o conceito de CSS, ver Leite (2012).
4. Segundo dados oficiais levantados por Cabral e Weinstock (2010), 413 projetos foram iniciados em 2009, enquanto apenas 23 foram iniciados em 2003. Como não há dados sistematizados sobre o engajamento na prestação de cooperação para o desenvolvimento por governos anteriores, não é possível afirmar inequivocamente que tal expansão não tem precedente histórico.
5. O governo Lula tomou medidas sem precedentes para registrar, sistematizar e publicar dados relativos à prestação de cooperação internacional para o desenvolvimento. Ver, por exemplo, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (2010), ABC (2009) e Ministério das Relações Exteriores (MRE) (2007).
6. Limitações orçamentárias foram introduzidas pelo novo governo, da presidenta Dilma Rousseff. Em 2011, o orçamento da Agência Brasileira de Cooperação foi congelado, depois de ter mais do que triplicado entre 2008 e 2010 (ver dados em: Secretaria de Comunicação Social, Presidência da República Federativa do Brasil, 2011).
7. A cooperação técnica brasileira é fornecida, principalmente, por funcionários públicos, que estão autorizados a ir ao exterior apenas para missões de curto prazo e que combinam funções desempenhadas no exterior com as realizadas internamente.
8. Para mais informações sobre as instituições que fornecem cooperação internacional brasileira, ver Vaz e Inoue (2007).
9. Tais tendências estão ajudando a reduzir o papel da diplomacia presidencial levando demandas aos ministérios e outras agências, sem considerar suas capacidades de responder a elas. A abordagem e perfil fortemente gerenciais da presidenta Dilma parecem estar forçando as agências envolvidas na prestação de cooperação técnica a demonstrar que suas iniciativas estão, realmente, gerando resultados tangíveis.
10. O conhecimento é entendido como "construções, suposições e crenças por meio das quais as pessoas entendem e interpretam o mundo em sua volta. Em sistemas de dominação, o conhecimento tem a função de justificar as relações hierárquicas" (Girvan, 2007: 6). A importância de alternativas às epistemologias dominantes também é amplamente discutida em Santos e Meneses (2010).

studies. London, Overseas Development Institute, <<http://www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=5002&title=brazilian-technical-cooperation-development>> (Acessado em: 25 de maio de 2012).

Datta, A. and Young, J. (2011). *Producing Home Grown Solutions: think tanks and knowledge networks in international development*. Washington, DC, Banco Mundial.

Girvan, N. (2007). *Power Imbalances and Development Knowledge*. Ottawa, The North-South Institute, 6.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) and Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (2010). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005–2009*. Brasília, IPEA / ABC, <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_cooperacao_brasileira.pdf> (Acessado em: 25 de maio de 2012).

Lancaster, C. (2007). *Foreign aid. Diplomacy, development, domestic politics*. Chicago and London, The University of Chicago Press.

Leite, I. (2012). 'Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos', *Observador On-Line*, Vol. 7, No. 3, March 2012, <http://www.opsa.com.br/images/pdf/observador/observador_v_7_n_03_2012.pdf> (Acessado em: 25 de maio de 2012).

McGann, J. (2012). *The global go to think tanks report 2011*. Philadelphia, PA, Universidade da Pensilvânia, <http://www.gotothinktank.com/wp-content/uploads/2012/01/2011_Global_Go_To_Think_Tanks_Report_-_January_20_Edition_WITH_LETTER-1.pdf> (Acessado em: 25 de maio de 2012).

Ministério das Relações Exteriores (MRE) (2007). *South-South Cooperation activities carried out by Brazil*. Brasília, Secretariat General for Cooperation and Trade Promotion, MRE.

Sá e Silva, M. M. (2009). 'South-South Cooperation: past and present conceptualizations and practice', in L. Chisholm and G. Steiner-Khamsi (eds), *South-South Cooperation in Education and Development*. New York, NY, Teachers College Press, 3: 39.

Santos, B. S. and Meneses, M. P. (eds) (2010). *Epistemologias do Sul*. São Paulo, Cortez.

Secretariat for Social Communication, Presidency of the Federative Republic of Brazil (2011). *Fact Sheet: Brazilian Technical Cooperation. Agriculture, Food Security and Social Policies*. 24 June 2011, Rome. <<http://www.brasil.gov.br/para/press/press-releases/june-1/brazil-to-highlight-south-south-cooperation-initiatives-at-fao-side-event/files/fact-sheet-brazilian-technical-cooperation-final.pdf>> (Acessado em: 25 de maio de 2012).

UNDP SU/SSC, Special Unit for South-South Cooperation (n.d.). *What is South-South Cooperation?* <http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html> (Acessado em: 10 de abril de 2012).

Vaz, A. C. and Inoue, C. Y. A. (2007). *Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil case*. Ottawa, International Development Research Centre (IDRC/CRDI), <http://www.idrc.ca/en/ev-140964-201-1-DO_TOPIC.html> (Acessado em: 25 de maio de 2012).

Rumo a um Intercâmbio **África Brasil** Equilibrado e Efetivo para o **Desenvolvimento** **Agrícola: Perspectivas Africanas**

por Kojo Amanor, Sérgio Chichava, Blessings Chinsinga e Langton Mukwereza¹

A agricultura é o maior setor de cooperação técnica da África — entre 2001 e 2010, ele foi responsável por 26 por cento dos recursos despendidos.

No contexto africano, as complexas realidades da economia política do desenvolvimento sugerem a importância crítica de uma participação de destaque da sociedade civil.

A medida que a cooperação brasileira amplia seu alcance para todo o continente africano, o momento é propício para refletir sobre os desafios emergentes e sugerir ações necessárias para um processo eficaz e interativo de intercâmbio e engajamento acerca de desafios de desenvolvimento comuns e compartilhados.

A África ocupa uma posição cada vez mais importante na política externa e na agenda econômica do Brasil. Durante o governo do presidente Lula (2003-2010), o número de embaixadas na África dobrou (MRE, 2011) e o comércio bilateral com o continente aumentou a uma taxa maior do que a do comércio de forma geral (Cindes, 2011). A cooperação brasileira para o desenvolvimento reflete esse foco na África: em 2010, a execução orçamentária para fins de projetos de cooperação técnica nessa região foi responsável por 57 por cento da carteira total (Cabral, 2011).

A agricultura é o maior setor de cooperação técnica da África — entre 2001 e 2010, ela foi

responsável por 26 por cento dos recursos despendidos (ABC, 2011). A cooperação nesse setor abrange uma variedade de questões, incluindo pesquisa, extensão, formação e, cada vez mais, adaptação do que se entendem ser políticas públicas agrícolas "bem sucedidas" no Brasil. Até recentemente, a cooperação técnica da Embrapa, uma empresa gigantesca de pesquisa agrícola, dominava a carteira; atualmente, a gama de atores com participação ativa na Cooperação Sul-Sul é mais diversificada.

1. Kojo Amanor é Professor Associado do Instituto de Estudos Africanos da Universidade do Gana; Sérgio Chichava é Pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Econômicos de Moçambique; Blessings Chinsinga é Professor Associado do Chancellor College, Universidade de Malawi; Langton Mukwereza é Consultor Agrícola do Research for Development Trust, Zimbábue. Todos eles são membros do Future Agricultures Consortium.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com seu foco em políticas públicas de apoio à agricultura familiar, é uma presença nova e importante, adicionando variedade à abordagem e ao conteúdo da cooperação agrícola (Patriota e Pierri, 2012).

As organizações da sociedade civil são, ainda, praticamente inexistentes no quadro de cooperação, que é dominado por relações intragovernamentais, muito embora já haja sinais de mudança (Cabral, 2011).

O Brasil se dispõe a oferecer um novo paradigma de desenvolvimento, fundamentado em princípios de solidariedade, não interferência e cooperação orientada pela demanda (ABC, 2011).

A narrativa é interessante, mas só o tempo dirá se um novo paradigma está, verdadeiramente, sendo oferecido. Nesse ínterim, alguns desafios que o Brasil enfrenta na África merecem destaque, na esperança de que essa sensibilização ajude a tornar a Cooperação Sul-Sul um processo mais eficaz. Para ser eficaz, esse processo não deve apenas enfrentar problemas de crescimento, mercados e produtividade, mas também os desafios persistentes e espinhosos da pobreza, desigualdade, vulnerabilidade e exclusão (ver Marin, 2012, nesta série). O Brasil está bem posicionado para fazê-lo, não só para benefício da África, mas também para benefício próprio, no que pode vir a ser uma parceria verdadeiramente horizontal para o desenvolvimento sustentável.

A política da inclusão social

A narrativa brasileira sobre Cooperação Sul-Sul baseia-se num quadro de inclusão social e integração da sociedade civil e das iniciativas estatais e do setor privado, para atingir maior produtividade e equidade social (ver artigos de Goulet e Sabourin, 2012; Campolina, 2012 e Borges, 2012, nesta série).

No entanto, a mobilização da sociedade civil não é tão claramente articulada, no âmbito da operacionalização da Cooperação Sul-Sul, e pode, potencialmente, representar desafios significativos para a cooperação entre o Brasil e a África.

No contexto africano, as complexas realidades da economia política do desenvolvimento sugerem a importância crítica de uma participação de destaque da sociedade civil. A sociedade civil da África desempenha um papel importante na organização do desenvolvimento, mas isso

nem sempre é direcionado à causa de maior inclusão social e produtiva, especialmente no caso de pessoas pobres em áreas rurais.

As iniciativas da sociedade civil são, muitas vezes, moldadas por interesses políticos e corporativos complexos e raramente explícitos; é cada vez mais importante que as iniciativas de desenvolvimento examinem criticamente tais interesses. Assim, o sucesso da cooperação técnica brasileira também vai depender da construção das capacidades de especialistas em desenvolvimento social, para que se engajem com os contextos institucionais e políticos locais do desenvolvimento. Lições importantes também surgem da experiência da Argentina e da colaboração sino-africana.

Indo além das transferências tecnológicas e técnicas, o Brasil pode se valer de sua vasta experiência em desenvolvimento social para promover a participação.

Uma vez que a sociedade civil vem desempenhado um papel importante no âmbito da inclusão social no Brasil e na defesa dos direitos das populações marginalizadas, existe uma grande oportunidade de se aproveitar dessa capacidade, por meio de uma participação mais direta no planejamento e implementação de cooperação para o desenvolvimento.

Além disso, a construção de um diálogo entre sociedades civis africanas e brasileiras poderia enriquecer criticamente as estratégias e estruturas para a implementação de políticas sociais inclusivas, que podem oferecer resultados ao longo de múltiplas dimensões do desenvolvimento, como já acontece no Brasil. Ao fazê-lo, podemos também obter uma melhor compreensão de tais inovações, sua adaptabilidade e replicabilidade em diferentes contextos sociais e políticos e também suas aplicações múltiplas e diversas.

Engajando todos os atores do setor privado

A influência do agronegócio é generalizada em todas as atividades agrícolas, independentemente do tamanho da propriedade rural ou opção empresarial. Tecnologias e melhores práticas estão sendo continuamente renovadas ao redor do mundo, fazendo com que seja importante para os grandes agricultores comerciais da

A história do desenvolvimento do agronegócio e da 'agricultura familiar' no Brasil também tem sido uma história de contestações e alguns conflitos claros, e isso deve ser levado em conta na definição e na transferência, para território africano, dos modelos ricos — porém intrincados — das experiências brasileiras de desenvolvimento agrícola.

Estudos de micro-nível sobre as dinâmicas locais ainda são poucos, mas podem dar uma contribuição importante para uma melhor compreensão das 'novas' formas, modelos ou modalidades de cooperação na África.

O desenvolvimento não pode ser sustentável se exclui os pequenos agricultores, que constituem a maioria absoluta dos sistemas produtivos rurais na África.

Indo além das transferências tecnológicas e técnicas, o Brasil pode se valer de sua vasta experiência em desenvolvimento social para promover a participação.

África estabelecer laços de colaboração com seus pares e agronegócios em outros países, ainda mais no contexto da Cooperação Sul-Sul. Além disso, visto o número crescente de empresas de agronegócio de pequena escala, também é importante abrir o diálogo, de forma a reforçar as externalidades positivas do agronegócio, de forma mais ampla.

O agronegócio e os grandes agricultores comerciais estão, em grande medida, envolvidos em uma cordial relação de ganhos mútuos, uma vez que acessam o mesmo conjunto de informações e negociam em pé de igualdade. Na maior parte da África, no entanto, a relação entre os pequenos agricultores e o agronegócio é, em grande parte, pontuada por ressentimento mútuo. Os pequenos agricultores repreendem as empresas do agronegócio por fazerem uso de práticas comerciais antiéticas; por outro lado, as empresas do agronegócio fornecem um apoio fragmentado e inconsistente aos pequenos agricultores, por considerar tais empreendimentos inviáveis. No entanto, o desenvolvimento não pode ser sustentável se exclui os pequenos agricultores, que constituem a maioria absoluta dos sistemas produtivos rurais na África (ver também Owiyo, 2012, nesta série).

O Brasil está em uma posição particularmente única, como parceiro de colaboração tanto dos grandes quanto dos pequenos agricultores africanos, devido à sua afinidade com o continente e vias de crescimento bem documentadas, usadas para o desenvolvimento de ambos os sistemas agrícolas, e que avançaram com o apoio de políticas governamentais. No entanto, a história do desenvolvimento do agronegócio e da 'agricultura familiar' no Brasil também tem sido uma história de contestações e alguns conflitos claros, e isso deve ser levado em conta na definição e na transferência, para território africano, dos modelos ricos — porém intrincados — das experiências brasileiras de desenvolvimento agrícola. Em particular, as principais lições sobre o "como" serão tão fundamentais para as necessidades da África quanto as lições sobre o "quê".

O papel crítico da pesquisa na construção da propriedade africana

As experiências, tecnologias e conhecimentos brasileiros são considerados particularmente relevantes e

relativamente mais simples de adaptar ao contexto africano do que outros modelos, devido a uma ampla gama de semelhanças entre as duas regiões. No entanto, uma pesquisa bem focada ajudaria muito na maximização das perspectivas de cooperação agrícola Brasil-África, para que os objetivos sejam melhor atingidos e para que o desenvolvimento tenha resultados mais amplos. Tal pesquisa permitiria que o Brasil e a África se debruçassem sobre questões difíceis, a respeito de vários aspectos de suas cooperações. Isto faria com que a cooperação Brasil-África fosse diferente dos acordos convencionais de cooperação que, em mais de meio século, não conseguiram ter um impacto estratégico na agricultura africana.

Essa pesquisa se concentraria, principalmente, em:

- I. análises político-econômicas das políticas agrícolas do Brasil e da África;
- II. análises comparativas dos acordos bilaterais e trilaterais de cooperação brasileira;
- III. uma perspectiva comparativa da cooperação brasileira e outras formas de cooperação para o desenvolvimento, velhas e novas;
- IV. o papel do Estado e da burocracia no desenvolvimento agrícola;
- V. a documentação dos acordos de cooperação Brasil-África;
- VI. mecanismos para a prestação efetiva de cooperação brasileira; e
- VII. percepções sobre a cooperação Brasil-África, a partir da perspectiva dos africanos.

O preenchimento dessas importantes lacunas de conhecimento iriam ajudar a história de sucesso brasileira a ser plenamente relatada, de modo a trazer uma medida necessária de realismo para os países africanos, que tendem a ver a cooperação brasileira como uma solução rápida para problemas históricos do setor agrícola.

Além disso, a África estaria melhor equipada para definir uma visão clara do que deseja alcançar em sua cooperação com o Brasil, no campo da agricultura. Isto fortaleceria o engajamento da África com o Brasil e daria maior credibilidade à horizontalidade da Cooperação Sul-Sul.

Resumo dos Principais Pontos de Entrada

Questão	Brasil	África
Dinâmica Estado-sociedade para o desenvolvimento inclusivo	Contestação social, levando a avanços nas políticas públicas pró-pobres	A dinâmica estado-sociedade do Brasil pode ser replicada ou transferida?
Engajamento do setor privado	Várias experiências, tanto para agronegócios de grande porte quanto setores de agricultura familiar	Como engajar todos os atores do setor privado, em prol de um desenvolvimento sustentável, efetivo e pró-pobre?
Preencher a lacuna entre pesquisas e políticas	Lacunas de conhecimento quanto à amplitude do sucesso e a proporção da mudança de paradigma na cooperação para o desenvolvimento	Como as pesquisas podem ser usadas para fortalecer a propriedade da África na CSS, para que possa aproveitar ao máximo o que o Brasil tem a oferecer?

Uma abordagem local para a pesquisa

A crescente presença do Brasil e de outras chamadas ‘potências em ascensão’ na África suscitou novos e importantes desafios conceituais, referentes às teorias prevaletentes de desenvolvimento (ver também Gubo Qi, 2012, nesta série). Entender se esses países estão trazendo para a África uma nova forma — ou filosofia — de cooperação, distinta das práticas de ‘doadores tradicionais’, se tornou um tema preponderante do desenvolvimento. Vários novos projetos de pesquisa surgiram para tratar dessa questão.

No entanto, a maioria deles erra, ao focar demasiadamente as dimensões ‘macro’. Estudos de nível ‘micro’, sobre as dinâmicas locais, ainda são poucos, mas podem dar uma contribuição importante para uma melhor compreensão das ‘novas’ formas, modelos ou modalidades de cooperação na África.

A metodologia de estudo de casos, em particular, permite a captura de múltiplas perspectivas, enquanto leva em consideração as especificidades de um continente bastante heterogêneo, em termos dos contextos culturais, históricos, econômicos e políticos de seus países. ■

ABC (2011). *Brazilian technical cooperation. Brasília, Brazilian Cooperation Agency, Ministry of Foreign Affairs.*

Cabral, L. (2011). ‘Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: caracterização, tendências e desafios’, *Textos Cindes No. 26. Rio de Janeiro, Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento*, <http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=14&view=viewcategory&catid=7> (Acessado em: 24 de maio de 2012).

CINDES (2011). ‘A África na agenda econômica do Brasil: comércio, investimentos e cooperação’, *Breves Cindes N° 61. Rio de Janeiro, Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento*, <http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=14&view=viewcategory&catid=4> (Acessado em: 24 de maio de 2012).

MRE (2011). ‘A África na agenda econômica do Brasil: comércio e investimentos’, *presentation by Nedilson Jorge, Director of Africa Department at the Ministry of Foreign Affairs, CINDES and CEBRI-hosted seminar on ‘Africa and Brazil’s Economic Agenda’, 22 November 2011, Rio de Janeiro.*

Patriota, T. C. and Pierri, F. M. (2012 forthcoming). ‘Brazil’s Cooperation for Agriculture Development and Food Security in Africa: Assessing the Technology, Finance and Knowledge Platforms’, *Agricultural Development and Food Security in Africa. London, Zed Books.*



Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (CIP-CI)

Grupo de Pobreza, Escritório de Políticas de Desenvolvimento do PNUD
Esplanada dos Ministérios, Bloco O, 7º andar
70052-900 Brasília, DF - Brasil
Telefone: +55 61 2105 5000

E-mail: ipc@ipc-undp.org ■ URL: www.ipc-undp.org