Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Tássia Camila de Oliveira Carvalho

A Coerência de Políticas na Cooperação para o Desenvolvimento: olhares cruzados Brasil-França no campo da Segurança Alimentar e Nutricional

Rio de Janeiro
2021

Tássia Camila de Oliveira Carvalho

A Coerência de Políticas na Cooperação para o Desenvolvimento: olhares cruzados Brasil-França no campo da Segurança Alimentar e Nutricional

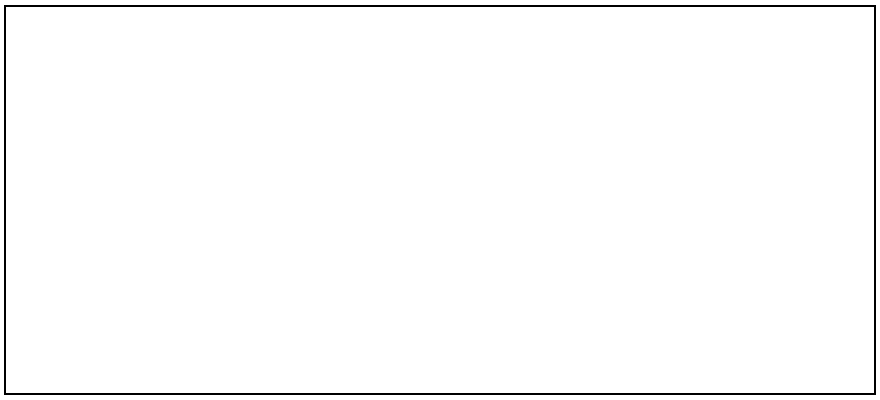
Tese apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani

Rio de Janeiro

2021

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS



Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos a reprodução total ou parcial desta tese desde que citada a fonte

_____ _____

Assinatura Data

Tássia Camila de Oliveira Carvalho

A Coerência de Políticas na Cooperação para o Desenvolvimento: olhares cruzados Brasil-França no campo da Segurança Alimentar e Nutricional

Tese apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 09 de abril de 2021.

Banca Examinadora:

_____

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (Orientador)

Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

_____

Profª. Dra Maria Regina Soares de Lima

Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

_____

Profª. Dra Enara Echart Munõz

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

_____

Profª. Dra. Ana Paula Tostes

Departamento de Relações Internacionais- UERJ

_____

Prof. Dr. Renato Sérgio Jamil Maluf

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2021

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

DEDICATÓRIA

Para Léo, meu amor!

AGRADECIMENTOS

Depois de finalizado, compreendo que esse foi o trabalho mais solitário e mais coletivo que eu já fiz. Solitário, não do ponto de vista das escolhas – pois eu tive durante todo o processo o olhar generoso e atento do meu orientador – mas do processo em si de mergulho na pesquisa. Mas também foi o mais coletivo porque pude contar com uma rede de pessoas que me ajudaram a tornar esse projeto possível, aos quais aqui manifesto meus mais sinceros agradecimentos.

Em primeiro lugar, eu quero registrar a minha profunda gratidão ao meu orientador e meu grande mestre Carlos R. S. Milani, a quem devo uma profissão e tudo o que eu conheço sobre o universo acadêmico. Certamente nenhum de nós dois imaginou em 2006, quando eu participei de um processo seletivo para Iniciação Científica, no qual não fui aprovada, que nossos caminhos se cruzariam dessa forma. E, quinze anos depois, estamos aqui fechando mais um ciclo. Só nós dois sabemos quanto trabalho eu lhe dei nesse percurso e só eu sei o quanto de generosidade e acolhimento eu recebi durante todos esses anos. A gente brinca que eu saí o perseguindo, mas na verdade eu sou o resultado da empatia, generosidade e acolhimento que ele tem com todos os que passam por sua vida. Sinto-me privilegiada pelo fato de meus caminhos terem sido embaixo das suas asas. Também, não poderia deixar de agradecer à forma meticulosa e respeitosa com que você acompanhou essa tese, como você sempre faz. Se um dia eu me tornar uma orientadora, ele certamente será o meu parâmetro.

Agradeço a minha família, especialmente a meus pais Ângelo e Marise e a minha irmã Michele, que mesmo distantes, sempre estiveram tão presentes em minha vida, torcendo por cada conquista e que agora estão muito orgulhosos da filha que não gostava de estudar e virou doutora. Eu sei da responsabilidade que eu carrego comigo, de todas as dificuldades que passamos juntos na vida, para que eu pudesse sair do interior da Bahia e estar hoje num dos principais institutos de Ciência Política do Brasil. Esse título é nosso!

Aos familiares, meus sogros Alzira e Valmir e meus cunhados Gabriel, Júlia e Alejandro, Isabel e Santiago e a minha linda e tão amada sobrinha Lara pelos momentos de encontro, pelas risadas, pelas celebrações e pelo suporte incondicional.

Aos meus amigos queridos que me acompanharam nessa longa trajetória. Especialmente Fred, Vivi e Renas, com quem dividi bons anos da minha vida e que seguem fazendo parte do meu dia a dia.

Gostaria também de fazer um agradecimento especial ao Dr. Antônio, pela forma humana e generosa com que me acolheu no momento mais difícil da minha vida. Obrigada pelo

cuidado, pelas conversas e conselhos! A forma a qual se dedica ao serviço público sem tirar a humanidade dos seus pacientes me inspira e me faz ter fé nos profissionais de saúde pública desse país.

Ao grande amigo, Frédérick Vandenberghe, sempre presente nos momentos mais difíceis do doutorado. Obrigada por estar aqui por mim!

Aos colegas de turma pelo acolhimento, compartilhamento das angústias dos prazos e das incertezas do futuro, especialmente Marcinha, Rafael e Leandro (o "migles"), Lidi, Mari, Dudu e Diego Grossi.

Ao meu grupo de pesquisa, Labmundo, pelos encontros enriquecedores e pelas amizades sinceras que construí ao longo dos anos e que em muito transcendem o espaço acadêmico. Especialmente Renata, Magno, Rubens, Leonildes, Pablo e Hugo - a este último, gostaria de agradecer a grande ajuda em conseguir textos em francês, graças ao seu vínculo com a universidade de *Sciences Po*.

Ao Ateliê de Cartografia, pelo presente que são essas imagens mais lindas e maravilhosas que estão na tese. Agradeço a todos os envolvidos: Niury, Caio, Nandine e, especialmente, ao Rubens, que coordenou todo o processo e dedicou dias e mais dias ajustando os pedidos, conferindo e revisando, incansavelmente, e com tanto zelo. Obrigada, de coração por esse trabalho impecável!

À professora Enara pela amizade, afeto, suporte e especialmente por ter me introduzido ao tema da CPD, ao qual me despertou tanta paixão e interesse. Obrigada por aceitar fazer parte desse momento, mas principalmente, por ser parte da minha formação!

Ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ), programa que me acolheu não apenas fornecendo os meios e estrutura para a realização da pesquisa e para me sustentar na cidade do Rio de Janeiro, como pela sua capacidade de nos fazer sentir parte de uma comunidade onde todos te conhecem pelo nome e fazem questão de fazer o possível para facilitar nossas vidas. Aos funcionários da secretaria, biblioteca, informática, portaria e limpeza, muito obrigada.

A todo o corpo docente que, nesses cinco anos de convivência me proporcionaram um capital intelectual inestimável. Agradeço especialmente às professoras Letícia Pinheiro e Maria Regina pela forma generosa com que conduziram os problemas que enfrentei no percurso.

Agradeço também a Maria Regina, Renato Maluf, Enara Echart e a Ana Paula Tostes, pelo interesse e disponibilidade para lerem e comentarem meu trabalho!

Em particular, gostaria de agradecer à professora Maria Regina, em cuja primeira aula fiquei de voz embargada, tamanha emoção de me tornar aluna de uma das minhas principais

referências acadêmicas. Desde então, minha admiração só cresce a cada dia, não apenas pela profissional incrível que ela é, mas também pela pessoa generosa, acessível, aberta com quem eu tenho a oportunidade de conviver. Tê-la em minha banca é uma honra inestimável!

Também gostaria de fazer uma referência especial ao professor Renato Maluf, um dos profissionais que mais admiro na vida acadêmica pela forma apaixonada, engajada e generosa que conduz sua pesquisa. Sinto-me especialmente agradecida por sua presença nessa banca, porque meu trabalho e os caminhos que escolhi são largamente inspirados no que aprendi junto ao grupo do Ceresan, onde cheguei de penetra e fui tão bem acolhida!

Ao meu companheiro, Leonardo, que tem incansavelmente me acompanhando nesse processo de tese, desde o suporte emocional, aos cuidados cotidianos com a casa, às leituras atentas, às infinitas conversas que tanto me ajudaram a realizar essa pesquisa e tornar esse caminho mais leve. Para além da tese, por ser o melhor parceiro, meu porto seguro, o meu melhor amigo.

Por fim, agradeço também às instituições que tornaram isso possível. Meu doutorado, mestrado e graduação foram possíveis graças à universidade pública e aos programas de bolsa que me permitiram minha dedicação à carreira acadêmica. Especialmente, agradeço à Capes pelos quatro anos de financiamento desta pesquisa de doutorado.

"*Creativity always comes as a surprise to us; therefore we can never count on it and we dare not believe in it until it has happened. In other words, we would not consciously engage upon tasks whose sucess cleary requires that creativity be forthcoming. Hence, the only way in which we can bring our creativity resouces fully into play is by misjudging the nature of the task, by presenting it to ourseves as more routine, simple, undemanding of genuine creativity than it will turn out to be*".

Albert O. Hirschiman
(Development Projetcts Observed).

RESUMO

CARVALHO, T. C.O. *A Coerência de Políticas na Cooperação para o Desenvolvimento: olhares cruzados Brasil-França no campo da Segurança Alimentar e Nutricional*. 2021. 336 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

A presente tese tem por objetivo estudar a coerência entre as políticas de cooperação internacional em segurança alimentar e nutricional (SAN) do Brasil e da França para compreender *se, de que modo e por que as tensões nacionais entre interesses públicos e privados produzem incoerência política no campo da cooperação internacional em segurança alimentar?* Partindo do pressuposto de que a política é um *continuum* do local/nacional ao internacional/global, argumentamos que as políticas de cooperação em SAN reproduzem no âmbito externo as tensões internas entre os interesses públicos e privados presentes nos modelos nacionais de desenvolvimento rural-agrícola e no campo da produção de alimentos. Assim, tendo como ponto de partida a estratégia de Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD) desenvolvida pela França, considerada tipo ideal da narrativa e das práticas oriundas do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, fazemos uma análise comparada para buscar elementos constitutivos das incoerências. A comparação lança as bases para uma percepção crítica em relação aos limites e às contradições presentes nas práticas de CPD, que também deve ser pensada para responder aos problemas da CSS. Além da introdução e da conclusão, a tese se divide em duas partes, cada uma com dois capítulos. Na primeira parte, fazemos uma discussão sobre a dimensão teórica e conceitual do campo da CID e da SAN à luz da literatura crítica de CPD. Na segunda parte trazemos uma dimensão analítica e comparativa dos casos, em dois âmbitos: um olhando para os processos nacionais de construção histórica da estrutura fundiária e do desenvolvimento rural, e o outro, para os processos internacionais da constituição da agenda de cooperação em SAN. Ao fim, fazemos uma análise dos modelos à luz das dimensões da crítica formulada pela literatura. De acordo com a análise realizada, foi possível concluir que o Estado agiu nos dois casos como organizador dos interesses de frações de classe internas transportando tais interesses para as políticas de cooperação, gerando, por consequência, incoerências nas práticas de cooperação. Também pudemos perceber que há um componente estrutural que está na gênese da CID que é produtor de incoerências: a desigual distribuição do poder na esfera internacional. Assim, fazemos uma análise mais crítica da literatura reconhecendo as limitações de uma teoria forjada para dar conta de uma realidade do Norte, que ainda não foi apropriada pela literatura brasileira. Sugerimos, por fim, uma abordagem "possibilista", capaz de trazer novas soluções para o campo por meio da oxigenação da literatura a partir de experiências de países do Sul

Palavras-chave: Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; Segurança Alimentar e Nutricional; Coerência de Políticas para o Desenvolvimento; Brasil; França

ABSTRACT

CARVALHO, T. C.O. *A Coerência de Políticas na Cooperação para o Desenvolvimento: olhares cruzados Brasil-França no campo da Segurança Alimentar e Nutricional*. 2021. 336 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

This dissertation aims to study the coherence between the policies of International Cooperation in Food Security in Brazil and France, to understand *whether, how and why national tensions between public and private interests produce political incoherence in the field of international cooperation in food security?* Based on the assumption that the policy is a *continuum* from the local/national to the international/global, we argue that the cooperation policies in Food Security reproduce externally the internal tensions between public and private interests present in the national models of rural-agricultural development and in the field of food production. Thus, taking as a starting point the Policy Coherence for Development (PCD) strategy developed by France, considered an ideal type of narrative and practices originated in the Development Assistance Committee (DAC) of the OECD, we make a comparative analysis to seek elements of inconsistency. The comparative analysis lays the foundations for a critical perception of the limits and contradictions present in PCD practices, which must also be considered in regard to the problems of SSC. In addition to the introduction and conclusion, the thesis is divided into two parts, each with two chapters. In the first part, we discuss the theoretical and conceptual dimension of the fields of ICD and Food Security, in the light of the critical CPD literature. In the second part, we bring an analytical and comparative dimension of the cases, in two areas: one focusing on the national processes of historical development of the land structure and rural development, and the other, on the international processes of the constitution of the Food Security cooperation agenda. At the end, we make an analysis of the models in the light of the dimensions of criticism found in the literature. According to the analysis carried out, it was possible to conclude that the State acted in both cases as an organizer of the interests of internal class fractions, transporting such interests to cooperation policies, generating, in consequence, inconsistencies in cooperation practices. We could also see that there is a structural component at the origin of the ICD which produces inconsistencies: the unequal distribution of power in the international sphere. Thus, we make a more critical analysis of the literature shedding light on the limitations of a theory based on the reality of the North, which has not yet been appropriated by the Brazilian literature. Finally, we suggest a "possibilist" approach, capable of bringing new solutions to the field through the oxygenation of literature from experiences in countries in the South.

Key-words: International Cooperation for Development; Food Security; Policy Coherence for Development; Brazil; France

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC — Agência Brasileira de Cooperação

AFD — Agência Francesa para o Desenvolvimento

AGNU — Assembleia Geral das Nações Unidas

AIA — *Association for Economic and Social Development*

ALCA — Área de Livre Comércio das Américas

AOD — Ajuda Oficial ao Desenvolvimento

APD — Ajuda Pública ao Desenvolvimento

BID — Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD — Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento

BM — Banco Mundial

BRICS — Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CAD — Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento

CAISAN — Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

CAMEX — Câmara de Comércio Exterior

CARICOM — Comunidade e Mercado Comum do Caribe - atual Comunidade do Caribe

CCCE — *Caisse Centrale de Coopération Économique*

CE — Comunidade Europeia

CEE — Comunidade Econômica Europeia

CEPAL — Comissão Econômica para América Latina

CCFL — *Caisse Centrale de la France Libre*

CCFOM — *Caisse Centrale de la France d'Outre-Mer*

CFD — *Caisse Française de Développement*

CFDT — *Compagnie française de développement des textiles*

CFS — Comitê de Segurança Alimentar Mundial

CICID — Comitê Interministerial da Cooperação Internacional e do desenvolvimento

CID — Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

CNA — Confederação Nacional da Agricultura

CNAT — Comissão Nacional de Assistência Técnica

CNDSI — Conselho Nacional de Desenvolvimento e Solidariedade Internacional

CNS — Cooperação Norte-Sul

CSCNG — *Conseil Stratégique pour la Coopération Non Gouvernementale*

CSN — Companhia Siderúrgica Nacional

CGFome — Centro de Excelência contra a Fome

CGIAR — *Consultative Group on International Agricultural Research*

CGTRI — Coordenação-Geral de Cooperação Trilateral com Organismos Internacionais

COBRADI — Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional

CONAB — Companhia Brasileira de Abastecimento

CONSEA — Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

COSP — Conferência de Orientação da Estratégia e Programação

COS — Comité d'Orientation Stratégique

CPD — Coerência de Políticas para o Desenvolvimento

CSS — Cooperação Sul-Sul

CTI — Cooperação Técnica Internacional

CTPD — Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento

CTI — Cooperação Técnica Internacional

CTPD — Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento

DCCD — *Development Cooperation Coordination Division*

DHAA — Direito Humano a uma Alimentação Adequada

DFID — *Department for International Development* - Reino Unido

DGCID — Direção Geral da Cooperação Internacional e Desenvolvimento

DUDH — Declaração Universal dos Direitos Humanos

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FAO — Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FEADER — Fundo Europeu para o desenvolvimento Rural

FEAGA — Fundo Europeu Agrícola de Garantia

FED — Fundo Europeu de Desenvolvimento

FIDA — Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola

FIDES — *Fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre mer*

FMI — Fundo Monetário Internacional

FSP — Fundo de Solidariedade Prioritária

FUNAG — Fundação Alexandre Gusmão

G-4 — Grupo dos Quatro

G-20 — Grupo das 20 principais economias do planeta

GATS — Acordo Geral sobre Comércio de Serviços

GATT —Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio

HCCI — *Haut Conseil de la Coopération Internationale*

IBEC — International Basic Economy Corporation

IITA — Iniciativa Internacional pela Transparência da Ajuda

IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

JAC — Juventude Agrícola Católica

LOSAN — Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional

MAA — Ministério da Agricultura e Alimentação

MAE — *Ministère des Affaires Etrangères*

MAF — Programa Mais Alimentos África

MAPA — Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA — Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS — Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome

MEAE — *Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères*

MERCOSUL — Mercado Comum do Sul

MESA — Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MESRI — Ministério do Ensino Superior, Investigação e Inovação

MIDIC — Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços

MINEFI — Ministério da Economia e Finanças

MMA — Ministério do Meio Ambiente

MNA — Movimento dos Não Alinhados

MRE — Ministério das Relações Exteriores

MSS — Ministério da Solidariedade e Saúde

MTES — Ministério da Transição Ecológica e Solidária

NEPAD — Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique

NICs — *Newly Industrialized Countries*

OEA — Organização dos Estados Americanos

OCDE — Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

ODM — Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS — Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU — Organização das Nações Unidas

PAA — Programa de Aquisição de Alimentos

PABA — Plano de Ação de Buenos Aires

PAC — Política Agrícola Comum

PALOP – Países de Língua Oficial Portuguesa

PDDAA — *Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine*

PEB — Política Externa Brasileira

PIB — Produto Interno Bruto

PIDESC — Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PMA — Programa Mundial de Alimentos

PNAE — Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNUD — Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

ProSAVANA — Programa de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique

PRONAF — Programa Nacional de Agricultura Familiar

PPPs — Parcerias Público-Privadas

PSD — Partido Social Democrático

PT — Partido dos Trabalhadores

PTB — Partido Trabalhista Brasileiro

RECAMP — Reforço das Capacidades Africanas de Manutenção da Paz

RPF - Rassemblement du Peuple Français

SAFER — Sociedades de Ordenamento Fundiário e de Estabelecimento Rural

SAN — Segurança Alimentar e Nutricional

SEGIB — Secretaria-Geral Ibero-Americana

SISAN — Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SNA — Sociedade Nacional de Agricultura

SNCR — Sistema Nacional de Crédito Rural

SPVs — Special purpose Vehicle

SRB — Sociedade Rural Brasileira (SRB

SUPRA — Superintendência da Política de Reforma Agrária,

UE — União Europeia

UNCTAD — Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento

WTO — *World Trade Organization*

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 -	Estrutura da Tese.....	33
Quadro 02 -	Evolução da Eficácia da Ajuda Junto ao CAD/OCDE.....	58
Quadro 03 -	Marcos Legais para a CPD.....	77
Quadro 04 -	CPD em Agricultura para Países em Desenvolvimento.....	105
Quadro 05 -	Tipos de Críticas à CPD.....	128
Quadro 06 -	Evolução da Estrutura Fundiária, do Emprego e da População Rural na França.....	165
Quadro 07 -	Tamanho de Propriedades Familiares e Não-Familiares no Brasil.....	179
Quadro 08 -	Generalizações Comparativas do Brasil e da França.....	180
Quadro 09 -	Dimensões das Críticas à CPD.....	283

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01- A Cooperação Sul-Sul nas Teses e Dissertações 26
Gráfico 02- Trajetória da Produção Agrícola Mundial..... 94
Gráfico 03- Beneficiários da PAC por País..... 107
Gráfico 04- Trajetória do Trabalho Rural Francês..... 163
Gráfico 05- Trajetória dos Gastos na União Europeia com Benefícios Agrícolas..... 167
Gráfico 06- Trajetória das Exportações Brasileiras..... 175
Gráfico 07- Assentamentos Agrários..... 177
Gráfico 08- Comparando as Dimensões..... 181
Gráfico 09- Trajetória das Propriedades Agrícolas em Perspectiva Comparada..... 183
Gráfico 10- Evolução dos Estabelecimentos Agropecuários em Perspectiva Comparada..... 184
Gráfico 11- Distribuição de Terra no Brasil..... 185
Gráfico 12- Distribuição de Terra na França..... 185
Gráfico 13- Trajetória dos Estabelecimentos Agropecuários..... 186
Gráfico 14- Trajetória dos Estabelecimentos Agropecuários em Perspectiva Comparada..... 187
Gráfico 15- Produtividade Agrícola em Perspectiva Comparada..... 188
Gráfico 16- Valor da Exportação Agrícola do Brasil e da França..... 188
Gráfico 17- Mecanização do Campo em Perspectiva Comparada..... 190
Gráfico 18- Concentração de Maquinário no Campo Brasileiro..... 190
Gráfico 19- Uso de Pesticidas na Agricultura em Perspectiva Comparada..... 192
Gráfico 20- Uso de Fertilizantes na Agricultura em Perspectiva Comparada..... 193
Gráfico 21- Uso de Pesticidas na Agricultura Francesa..... 194
Gráfico 22- Terras Utilizadas para Agricultura..... 195

Gráfico 23- França: trajetórias dos gastos com AOD..... 234
Gráfico 24- Trajetória da Participação do PIB à APD..... 237
Gráfico 25- Top 10 Beneficiários da Cooperação Francesa..... 238
Gráfico 26- Trajetória dos Gastos da Cooperação Brasileira..... 248
Gráfico 27- Trajetória da APD Agrícola Francesa..... 254
Gráfico 28- Inserção Privada na Cooperação Francesa..... 256
Gráfico 29- França: gastos com a cooperação em SAN..... 262

LISTA DE IMAGENS

Imagem 01- Busca Por Coerência no Decorrer da CID..... 70

Imagem 02- Quando a Eficácia da Ajuda encontra a CPD..... 75

Imagem 03- Previsão da Distribuição Orçamentária da PAC..... 112

Imagem 04- Mapa de Tratores – Brasil..... 117

Imagem 05- Concentração de Maquinário no Campo Brasileiro..... 191

Imagem 06- Arquitetura da Cooperação Francesa..... 233

Imagem 07- Organograma da ABC 2004 - 2016..... 240

Imagem 08- Organograma Atual da ABC..... 241

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	**23**
1	**A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E O SURGIMENTO DO DEBATE SOBRE A CPD**	**41**
1.1	**Cooperação como Processo Legítimo para Promoção do Desenvolvimento?**	43
1.2	**Disputas e Assimetrias da CID e a Ascensão da CSS**	48
1.3	**Transformações da CID e a Agenda da Eficácia da Ajuda**	52
1.3.1	Gênese e Evolução da Eficácia da Ajuda na CID	54
1.3.2	Debates em Torno da Eficácia Regulatória Descentralizada: harmonização, Boa Governança e Impactos da Ajuda	59
1.4	**Coerência de políticas para o Desenvolvimento: gênese, evolução da pauta, construção conceitual, marcos legais, princípios e debate**	62
1.4.1	Gênese e Evolução Conceitual	63
1.4.2	Princípios, Marcos Legais e Debates da CPD	75
1.5	**Considerações Finais do Capítulo**	84
2	**CPD E SAN: ATORES, AVANÇOS DA AGENDA E PRINCIPAIS CRÍTICAS**	**86**
2.1	**O Desenvolvimento da SAN no Contexto Internacional**	88
2.2	**A Autocrítica dos Países Desenvolvidos: como a CPD influencia as políticas setoriais em geral e o setor agrícola em particular**	99
2.3	**Principais Críticas à CPD no Campo da Cooperação em SAN**	113
2.3.1	Críticas Conceituais	115
2.3.2	Críticas Procedimentais e de Eficácia	119
2.3.3	Críticas de Sustentabilidade	123
2.3.4	Críticas Transsetoriais de Complementaridade e Harmonização das Políticas	124
2.3.5	Críticas Sistêmicas ou Cosmopolitas	126
2.4	**Considerações Finais do Capítulo**	129

3 **A FORMAÇÃO HISTÓRICO-FUNDIÁRIA, OS MODELOS DE DESENVOLVIMENTO E AS POLÍTICAS AGRÍCOLAS DA FRANÇA E DO BRASIL..... 132**
3.1 **Estruturas Fundiárias**..... 135
3.1.1 Estrutura Fundiária Francesa..... 141
3.1.2 Estrutura Fundiária Brasileira..... 147
3.2 **Revolução Verde e Desenvolvimento Rural**..... 153
3.2.1 Desenvolvimento e Modernização Agrícola na França..... 157
3.2.2 Desenvolvimento e Modernização Agrícola no Brasil..... 168
3.3 **França e Brasil: Perspectivas Contemporâneas do Capitalismo Agrário**..... 180
3.4 **Considerações Finais do Capítulo**..... 196

4 **A COOPERAÇÃO DA FRANÇA E DO BRASIL EM SAN EM PERSPECTIVA COMPARADA: OLHAR SOBRE A COERÊNCIA DAS POLÍTICAS..... 198**
4.1 **Antecedentes Históricos à Cooperação do Brasil e da França**..... 199
4.1.1 Antecedentes Históricos à CNS Francesa..... 200
4.1.2 Antecedentes Históricos à CSS Brasileira..... 206
4.2 **Perspectivas Conceituais e Políticas Sobre a Cooperação dos Dois Países**..... 210
4.2.1 Perspectivas Conceituais e Políticas sobre a CNS Francesa..... 211
4.2.2 Perspectivas Conceituais e Políticas sobre a CSS Brasileira..... 219
4.3 **Estruturas da Cooperação**..... 227
4.3.1 Estrutura da Cooperação Francesa..... 227
4.3.2 Estrutura da Cooperação Brasileira..... 239
4.4 **A Cooperação em Segurança Alimentar e Nutricional**..... 249
4.4.1 A Cooperação Francesa em Segurança Alimentar e Nutricional..... 250
4.4.2 A Cooperação Brasileira em Segurança Alimentar e Nutricional..... 264
4.4.2.1 *Estratégia da cooperação técnica via Embrapa*..... 271
4.4.2.2 *Estratégia de Doação de Alimentos via Ajuda Humanitária*..... 273
4.4.2.3 *Estratégia de Cooperação Triangular com a FAO*..... 275
4.4.2.4 *Considerações Gerais Sobre a Cooperação Brasileira em SAN*..... 279

4.5 **Olhares Cruzados da Cooperação à Luz da CPD**..... 283
4.6 **Considerações Finais do Capítulo**..... 288
CONCLUSÃO..... 289
BIBLIOGRAFIA..... 299
APÊNDICE A..... 321
APÊNDICE B..... 322
APÊNDICE C..... 327
APÊNDICE D..... 331
APÊNDICE E..... 333
APÊNDICE F..... 335

INTRODUÇÃO

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) refere-se a um conjunto de normas, políticas e práticas empregadas do final da Segunda Guerra Mundial aos dias atuais, sob o discurso hegemônico da "ajuda externa" (*foreign aid*) para o desenvolvimento das nações consideradas mais atrasadas. Na década de 1960 foi criada a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ancorada em uma construção discursiva de "dever moral" dos países mais ricos para com o desenvolvimento dos mais pobres. De 1960 até os dias atuais, apesar do avanço das lutas anticoloniais nos continentes africano e asiático, as práticas de CID têm de fato contribuído para manutenção de uma relação entre antigas metrópoles e suas ex-colônias.

Entre as décadas de 1970 e 1990, em resposta a uma série de críticas sobretudo de organizações sociais e de intelectuais do Norte e do Sul de que, a despeito das grandes somas de dinheiro destinadas à CID, os países beneficiários não foram capazes de transformarem-se a ponto de atingirem o *status* de "desenvolvidos", uma série de medidas foram traçadas pela OCDE em torno da "eficácia da ajuda". A partir de meados da década de 1990, dois fenômenos paralelos passam a incidir sobre a CID. De um lado, as críticas sobre a eficácia e os interesses da ajuda resultaram na construção de estratégias de ação e monitoramento da cooperação, visando a maior coerência entre os discursos e as práticas dos atores da cooperação – processo que, a *posteriori*, resultaria no que conceitualmente foi definido como Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD). De outro lado, alguns países em desenvolvimento também passam a promover suas próprias políticas de cooperação com escala e impacto sem precedentes na história da chamada Cooperação Sul-Sul (CSS). A emergência da CSS, acrescentou maior complexidade a um campo já em ebulição, contribuindo com novas demandas por revisões normativas, práticas institucionais distintas e gerando grandes debates sobre as razões pelas quais os Estados cooperam. Apesar da existência de cooperação entre países em desenvolvimento pelo menos desde os anos 1960, a escala e a densidade dessa "nova" cooperação, constituiu um novo padrão de competição entre "velhos doadores" e "doadores emergentes".

Frente à emergência da CSS, a CPD pode ser interpretada como um processo de renovação institucional de um modelo de cooperação Norte-Sul (CNS) que enfrentava grande perda de credibilidade. O conceito de Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD)

tornou-se, sobretudo a partir dos anos 2000, um dos assuntos mais debatidos entre os países doadores tradicionais, sendo por alguns considerado, desde então, uma ferramenta realmente capaz de promover desenvolvimento, embora ainda seja nebulosa a forma como essa ferramenta poderia auxiliar na CID. A principal preocupação era a de que as práticas de ajuda dos países não fossem conflitantes entre si. O objetivo era criar uma estrutura comum de atuação no campo da ajuda externa enquanto fórmula para obter maior eficácia. Trata-se sobretudo de um modelo de *rational choice* no qual se formulariam a) objetivos em termos de harmonização, que conseguissem ser internacionalmente consistentes; b) criação de estratégias e mecanismos que não fossem conflitantes; c) os resultados deveriam corresponder com as intenções e objetivos ou no mínimo não ser conflitantes[1]. O principal desafio seria harmonizar interesses e atuações frente a sistemas que atuam conforme suas próprias lógicas.

Antes dos anos 2000, contudo, o tema já estava sendo debatido no seio da União Europeia. A primeira vez que o conceito de Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD) surge, conectado à CID, é em dezembro de 1991, na reunião anual de alto nível do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE no qual foram determinadas quatro prioridades-chave:1) estabelecer uma definição de CPD; 2) desenvolver uma metodologia para acessar os custos de incoerência política; 3) identificar melhores práticas (*best practices*) na promoção de CPD e 4) promover horizontalidade no trabalho junto à OCDE. A proposta da OCDE de CPD emergiu, portanto, como forma de garantir eficácia/efetividade das práticas de cooperação.

No que se refere à emergência da Cooperação Sul-Sul (CSS), o Brasil se destacou como um dos principais países do Sul empenhados em cooperar em temas como saúde, educação, defesa, meio ambiente, segurança alimentar, dentre outros. Especialmente no que tange à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), o Brasil exerceu um papel destacado no cenário internacional, considerado até recentemente como um dos melhores exemplos de sucesso no combate à fome, igualando seus índices aos de países desenvolvidos[2]. O Programa Fome Zero e seus diversos projetos como de merenda escolar e de aquisição de alimentos de produtores da agricultura familiar, entre outros, converteram-se rapidamente em estratégias de cooperação para levar as melhores práticas brasileiras aos países em situação de insegurança alimentar[3].

[1] FOSTER, J.; STOKKE, O., 1999. p. 20.

[2] BEGHIN, N., 2014; MALUF R. et al., 2014.

[3] BELIK, W. 2010; CASSEL, G., 2010; GRAZIANO SILVA, J., 2019.

Conjunturalmente, em um contexto de crescimento econômico marcado, no governo Lula, pelo *boom* das *commodities* internacionais e pelo expressivo crescimento chinês, a cooperação em SAN emergiu em paralelo a um processo de internacionalização de empresas do agronegócio, sobretudo em direção a países africanos[4]. A política de desenvolvimento agrário no Brasil enfrentou, nesse período, uma abordagem controversa que foi reforçada nos governos Lula-Dilma: a de apoio hegemônico ao agronegócio em paralelo a incentivos à agricultura familiar[5]. Tal política também impactou nos projetos de cooperação em SAN, evidenciando continuidades entre as políticas domésticas e as práticas de cooperação, o que levanta uma série de questionamentos tanto em relação às práticas da CID, quanto aos efeitos e à credibilidade dessa cooperação.

É possível observar algumas tentativas de harmonização das práticas do CAD da OCDE também junto às práticas da CSS, sendo o mais significativo deles o escalonamento do conceito de CPD para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o estabelecimento de mecanismos formais para a Agenda 2030 que colocam a coerência das políticas como um dos elementos fundamentais para garantir a eficácia das práticas de CID. Do nosso ponto de vista, esse movimento por parte do CAD é, em muitos sentidos, uma resposta às grandes transformações sofridas no campo da CID e, nesse bojo, a tentativa de manutenção do seu protagonismo no estabelecimento das prioridades para a agenda do desenvolvimento dos países do Sul.

Embora a CSS caminhe de forma relativamente autônoma da cooperação promovida pelo CAD da OCDE, esse movimento em direção a uma harmonização mais ampliada das práticas de CID à luz dos princípios de CPD nos acende uma luz amarela, na medida em que se trata de um tema que foi pensado e formulado para atender a demandas da cooperação Norte-Sul, mas que não reverberou para além desse espaço. Nem os próprios beneficiários da CID, nem os doadores do Sul se apropriaram de fato dessa agenda que foi posta como prioritária para o estabelecimento de normas e definição de práticas comuns da cooperação. A série de normatizações da cooperação no espaço multilateral pode resultar em maior engessamento da CSS em torno de demandas e princípios que não foram discutidos por tais países. Em nosso levantamento bibliográfico, a maior parte da literatura que discute a CPD vem dos países do Norte. Isso não significa que a discussão sobre cooperação internacional desenvolvida pelos teóricos do Sul ou dos próprios formuladores das políticas não abranja problemas de

[4] GUEDES, A., 2006; BELIK, W., 2010; ALBUQUERQUE, 2013. ECHART. E. CARVALHO, T., 2016.

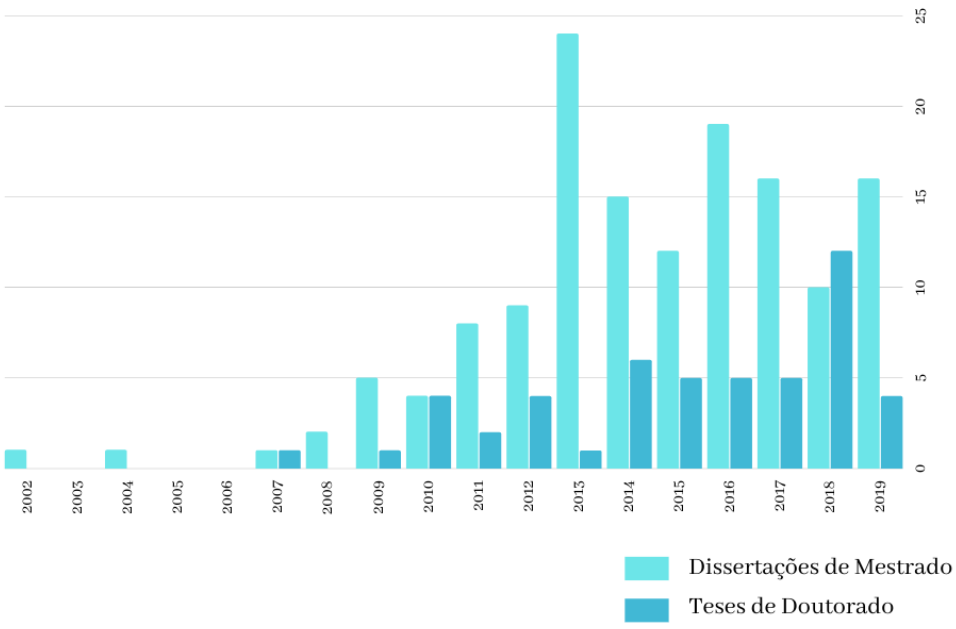
[5] SABOURIN, E., 2007; LOUREIRO, I. 2016.

incoerência, mas que seu conteúdo não dialoga com a agenda da CPD. No caso especificamente do Brasil, pelo que pudemos constatar, não há teses e dissertações explorando o tema. Possivelmente, essa será a primeira tese brasileira a olhar para tal agenda, o que traz a necessidade também de uma apresentação e classificação original da literatura que, esperamos, também contribua para a inserção da temática nas agendas de pesquisa e de políticas públicas no campo da cooperação brasileira. É compreensível que haja uma diferença temporal entre a emergência de um tema e a sua apropriação. No caso dos estudos sobre a CSS, não foi diferente. Por meio da consulta pública ao banco de teses e dissertações da CAPES, descobrimos que, embora as primeiras dissertações sobre a temática datem de 2002 e 2004, a CSS ganhou, de fato, impulso e continuidade a partir de 2007, momento que se observou também um aumento exponencial da atuação brasileira em matéria de cooperação.

GRÁFICO 01

COOPERAÇÃO SUL-SUL NAS TESES E DISSERTAÇÕES

Quantidade de Teses e Dissertações defendidas no Brasil, Por Ano, Entre 2002 e 2019



FONTE: BANCO DE TESES E DISSERTAÇÕES DA CAPES, 2020. Elaboração Própria.

No caso da CPD, o tema ainda é incipiente e não se capilarizou para além das discussões no âmbito da Agenda 2030. Desejamos que a presente tese, nesse sentido, possa servir como uma primeira base para discussões e, assim, estimular uma apropriação também acadêmica da temática, de modo a problematizar suas bases e seus princípios à luz das questões enfrentadas

pela cooperação brasileira. Nosso recorte, portanto, abarca um setor específico dentre os inúmeros aspectos que permeiam o campo da CSS promovida pelo Brasil: a cooperação em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Embora o tema da SAN tenha sido ao longo dos anos amplamente debatido com profícuos impactos na sociedade brasileira, quando pensado do ponto de vista da cooperação, ainda permanecem lacunas a serem exploradas, especialmente pelas dualidades e pela multiplicidade de interesses que influenciam o Estado brasileiro no estabelecimento das prioridades dessa agenda, podendo gerar o que aqui chamamos de tensões entre interesses públicos e privados na construção e na implementação de políticas públicas nesse setor.

A observação de uma série de contradições entre as práticas brasileiras de cooperação em SAN e sua instrumentalização para fins de inserção internacional do agronegócio brasileiro nos fez refletir sobre problemas de incoerência e as contradições internas que o Brasil poderia estar exportando junto com suas práticas de cooperação. Essa percepção mais geral nos ajudou a direcionar o olhar para o problema de pesquisa ao qual nos dedicamos a responder. No caso do Brasil, claramente a CSS serviu de suporte a ações do Estado que também atendem a interesses de grupos e segmentos específicos, mas são amplamente apresentados e difundidos apenas como de interesse público. No Brasil, vários trabalhos retratam muito bem essas relações pelo menos opacas e por vezes promíscuas entre o interesse público e o privado. Destacamos especialmente dois: o primeiro é o livro da Tatiana Berringer (2015) que analisou a Política Externa Brasileira (PEB) nos anos dos governos FHC e Lula e demonstrou de forma bastante clara a capacidade de influência de frações da burguesia nacional nas decisões interacionai e, nesse processo, a agência do Estado brasileiro como organizador dos interesses dessas frações de classe. O segundo é a pesquisa desenvolvida por Ana Garcia e Karina Kato que resultou em alguns artigos sobre a cooperação brasileira em Moçambique. As autoras demonstram que o Estado brasileiro atuou como o garantidor de interesses do agronegócio nacional e fiador do investimento privado em diversos países africanos. A pesquisa desatou um emaranhado de interesses e atores que conseguiram, por meio dos projetos de cooperação, estabelecer relações comerciais e de investimento que contribuíram para a expansão capitalista de setores do agronegócio e de infraestrutura. Trabalhos como esses nos estimularam a refletir sobre as incoerências entre o discurso da cooperação em SAN e o que de fato representaram tais práticas quanto aos interesses envolvidos.

Embora as críticas à cooperação Norte-Sul e à Cooperação Sul-Sul sejam amplamente aprofundadas pelos autores brasileiros que estudam a cooperação internacional, inclusive no

nosso próprio grupo de pesquisa, o Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo) que já produziu uma grande quantidade de teses e dissertações sobre o tema, acreditamos que esse olhar mais específico para o aspecto das incoerências e suas múltiplas dimensões ainda precisa ser mais bem compreendido. Embora falar em coerências e incoerências não represente, diretamente, falar sobre a Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD), essa discussão foi a que mais avançou numa perspectiva crítica sobre possíveis contradições no processo de constituição das políticas para o desenvolvimento. Nesse sentido, embora no âmbito das políticas haja uma clara instrumentalização do conceito para atender a dispositivos formais e objetivos pragmáticos para fins de formatação do desenho das políticas, foi a apropriação do debate por acadêmicos e organizações sociais que garantiu uma reflexão mais profunda sobre os impactos da cooperação sobre o desenvolvimento dos seus beneficiários. Esperamos que tais aspectos fiquem mais evidentes no curso da tese, especialmente no segundo capítulo, quando apresentamos a crítica desenvolvida pela literatura de CPD.

Dito isso, contudo, ainda nos resta reconhecer que há questões que talvez não consigam ser mais bem compreendidas se a literatura não for oxigenada por percepções mais heterodoxas, constituídas a partir de problemas que talvez sejam mais notórios nos países do Sul - tanto dos beneficiários da CID, quanto dos países que promovem a CSS. Por exemplo, a própria ideia de desenvolvimento sob a qual repousa o conceito é, do nosso ponto de vista, um problema a ser enfrentado. Costumeiramente, parte-se da ideia de que as políticas de cooperação dependem exclusivamente de desenhos ótimos das políticas, cabendo, portanto, aos formuladores, traçar estratégias que, sob condições apropriadas, em ambientes previamente controlados e com instituições eficientes, seriam capazes de atingir o desenvolvimento almejado. Essa visão é hegemonicamente acolhida pelos formuladores das políticas nos países desenvolvidos e, embora encontre críticas pontuais, predomina no campo uma noção de coerência estreitamente conectada com a ideia de eficácia. Discute-se a forma, a metodologia, os procedimentos, mas se evita discutir o conteúdo das políticas e, portanto, os sentidos do desenvolvimento.

Não à toa, a CID enfrenta a constante crítica de que as agendas e as prioridades do desenvolvimento são definidas de cima para baixo, a partir de relatórios, estatísticas e índices para identificar os principais problemas ou os gargalos do desenvolvimento dos beneficiários. Do nosso ponto de vista, essa roupagem tecnocrática sofre o risco de despolitizar a CID, como se a definição de prioridades das políticas de desenvolvimento fossem fruto de análises racionais e não de interesses difusos e por vezes conflitantes (ou pelo menos competitivos) dos principais doadores. Em contraste com essa ideia, as políticas são permeadas por múltiplos

atores e interesses e até mesmo percalços que não poderiam ser previstos no momento da definição das estratégias.

O economista Albert Hirschman (2015) [1967] em *Development Projects Observed*, ressaltou que a própria história humana tem mais "truques na manga" do que regularidades sociocientíficas. O autor dedicou um trilogia de livros para estudar projetos de desenvolvimento na América Latina: *The Strategy of Economic Development* (1958), no qual o autor estudou o caso da Colômbia, onde viveu de 1952 a 1956; *Journeys Toward Progress* (1963), onde o autor incorporou os casos do Brasil e Chile e, por fim, *Development Projects Observed* onde ele estendeu o escopo de análise para América Latina (com El Salvador, Equador, Peru e Uruguai), Sul da Europa (Itália), Ásia (Índia, Paquistão e Tailândia) e África (Nigéria e Etiópia). A longa pesquisa consistiu em visitar os projetos de desenvolvimento patrocinados pelo Banco Mundial e conversar com seus executores e partes interessadas. Ao fim da ampla análise e ao comparar o *ex ante* das escolhas nos desenhos das políticas com os resultados *ex post* e seus fracassos e sucessos, o autor pode constatar que muitas vezes o que garante o sucesso dos projetos são acontecimentos e soluções inesperadas e imprevisíveis que muito pouco tem a ver com a capacidade dos formuladores de antever os problemas e muito mais com a capacidade humana de fornecer respostas criativas e inusitadas aos problemas, conforme eles se apresentaram. Essa constatação do campo, para o autor, dialoga diretamente com sua própria compreensão do desenvolvimento como um processo desequilibrado. Algo que, a seu tempo, ia na contramão de uma corrente hegemônica que colocava o planejamento como solução para problemas de desenvolvimento [6]:

> Distanciava-se dos adeptos da modelística quando sustentava não haver generalizações possíveis sobre desenvolvimento em termos de prescrições, principalmente, pelo peso que conferia à experiência e ao aprendizado. Generalizações podem ser derivadas da experiência, mas não conselhos prescritivos (MALUF, R. 2015. p. 50).

Para Hirschman, o desenvolvimento apresenta uma natureza desordenada sobre a qual, portanto, não caberiam perspectivas teóricas generalizantes como aquelas preconizadas pelos adeptos das teorias da modernização e dos modelos de planificação e de crescimento equilibrado. Na perspectiva do autor, as ações humanas resultam em consequências não intencionais e, portanto, projetos de desenvolvimento tendem a gerar resultados não previstos. Em *Development Projects Observed* (2015), o autor desenvolve a metáfora da mão que oculta,

[6] MALUF, R., 2015.

the principle of the hiding hand, para representar a ideia de que se os executores de determinado projeto tivessem informações completas sobre as dificuldades envolvidas em sua implementação, talvez o abandonassem mesmo antes de começar. Não alcançariam, contudo, as soluções criativas que depois se tornam grandes virtudes. Conforme esclarece Renato Maluf (2015), a noção de desenvolvimento de Hirschman valoriza o "fazer desenvolvimento". Isso é, os processos em curso e as soluções abertas para o aprendizado social. Em linhas gerais, tal percepção que foi chamada pelo autor de abordagem possibilista, considera os efeitos políticos e os obstáculos como parte da equação. Na verdade, para Hirschman, eles podem até se tornar ativos e resultar em consequências não intencionais ou inesperadas dos processos sociais. Assim, com a consciência da imprevisibilidade dos projetos de desenvolvimento, Hirschman abre caminhos para um universo de possibilidades para a mudança social e para o aprendizado institucional. O possibilismo hirschmaniano amplia, portanto, os limites do que é percebido como possível[7]. Gostamos de pensar, à luz dessas ideias desenvolvidas por Hirschman, aqui brevemente esquematizadas, que o problema que o orienta nossa pesquisa é possibilista pois pretende conciliar a perspectiva da CPD com a compreensão do desenvolvimento como um processo desequilibrado, abrindo caminho, nesse sentido, para incorporar os múltiplos atores, os interesses e a imprevisibilidade como parte componente das políticas.

Nesse contexto, formulamos a seguinte **questão de pesquisa:** *Se, de que modo e por que as tensões nacionais entre interesses públicos e privados produzem incoerência política no campo da cooperação internacional em Segurança Alimentar e Nutricional?* Para responder ao problema da pesquisa, optamos por uma análise comparativa da cooperação brasileira com o caso francês. A França, assim como o Brasil, é uma potência agrícola em sua região e possui uma atuação protagônica em termos de cooperação em SAN. O caso da França é exemplar, pois além de tratar de um modelo de cooperação distinto (a cooperação Norte-Sul), é formatado de acordo com os princípios do CAD da OCDE e compactua com os princípios de CPD, o que nos ajuda a compreender se a adesão ou não a tais princípios implica maior ou menor incoerência. Isso é, se o desenvolvimento de normas e princípios que orientem as políticas de cooperação conseguem, de fato, evitar incoerências. O objetivo principal é testar dois modelos distintos de

[7] Em linha semelhante, tem-se as teorias sobre a dependência da trajetória *(path dependence).* Assim como o possibilismo hirschmaniano, a path dependency, que também surge no pensamento econômico, olha para a relevância dos acontecimentos históricos na definição das trajetórias. Apesar de ser um campo ainda em construção, o seu uso costuma ser muito mais específico, quando, por exemplo, se analisa determinado caso em que certos acontecimentos resultaram em mudanças significativas no caminho previamente estipulado. Nesse sentido, James Mahoney (2000) propõe uma formulação teórica para os estudos de path dependence como análise centrada no evento para mostrar que o que aconteceu em um momento anterior afetará os possíveis resultados de uma sequência de eventos que ocorrem posteriormente.

cooperação à luz dos processos históricos para compreender como se constrói a dimensão do "público" em cada um dos modelos e como a presença ou ausência de um marco conceitual de CPD limita ou expande tal dimensão do público nas agendas e estratégias de cooperação. Isso implica trazer o debate crítico para o âmbito da cooperação Sul-Sul, identificar as dimensões de coerência exploradas pela literatura e olhar os dois casos à luz de tais dimensões. Cabe-nos também questionar limites e possibilidades de uma agenda emergente que precisa ser capaz de dar conta da realidade da CSS em geral e da cooperação brasileira em particular, considerando suas distinções no campo simbólico, normativo, institucional e político. Nesse sentido, subquestões também são pensadas:

- Como se articulam os diferentes atores e como seus interesses incidem nos processos de cooperação em SAN?
- O fato de formalmente aderir, ou não, a princípios de CPD torna um modelo de cooperação mais coerente que o outro?
- Como se dão as tensões entre os interesses públicos e privados no modelo de desenvolvimento rural dos países estudados? Essas tensões são reproduzidas nas suas respectivas políticas externas de cooperação em SAN?
- Como o Estado organiza os interesses nacionais? O Estado se constitui, nos casos analisados, de fato, como organizador do interesse de frações de classe?

A premissa que direciona nosso enfoque nos processos históricos é a de que *a política externa e, por conseguinte, a cooperação internacional, pode ser compreendida como um continuum do local/nacional e ao internacional/global,* caracterizando-se, portanto, como uma política pública. Esse é o argumento desenvolvido por Carlos R. S. Milani e Letícia Pinheiro (2013) para os quais, assumir a política externa como uma política pública é reconhecer que sua formulação e implementação são resultados de coalizões, barganhas, disputas e acordos entre representantes de interesses diversos que se expressam, por fim, no espaço internacional. Dado tais características, os autores defendem que o campo da política externa necessita estabelecer parâmetros de investigação que sejam capazes de incorporar os múltiplos atores e fatores que incidem sobre os processos decisórios da política externa e que consigam desmistificar uma noção de interesse nacional e abarcar as transformações da política. Partindo dessa premissa mais geral, também formulamos premissas derivativas:

A política externa e, por conseguinte, a cooperação internacional, pode ser compreendida como um continuum do local/nacional ao internacional/global (Pinheiro e Milani, 2013).

Logo,

- A cooperação como um todo reflete aspectos fundamentais da *politics* interna e suas tensões entre o público e o privado.
- A cooperação internacional reflete e reproduz uma estrutura política internacional e uma relação desigual entre doadores e beneficiários.
- Interesses de frações de classe nacionais conseguem se capilarizar na definição de prioridades da CID.
- Há uma ambivalência no modelo de desenvolvimento agrário brasileiro (agronegócio/agricultura familiar). Essa ambivalência não ocorre no caso francês?

Sob o amparo de tais premissas, algumas hipóteses de pesquisa serão investigadas, a saber:

- As ambivalências de interesses públicos e privados são reproduzidas também no âmbito das políticas de cooperação, resultando em incoerências dessas políticas.
- As tensões entre interesses públicos e privados produzem incoerência política no campo da cooperação em SAN.
- A adoção da CPD como elemento constitutivo da política de cooperação em SAN não impede a existência de tensões entre interesses públicos e privados e, daí, que surjam múltiplas contradições.
- A incoerência, nesse sentido, está na gênese da cooperação, na medida em que reproduz uma repartição desigual de poder nos ambientes doméstico e internacional.

O método da nossa pesquisa é uma análise comparativa institucionalista histórica na qual, a partir da lente teórico-metodológica da CPD, traçamos uma análise comparada de elementos institucionais de espectro nacional (estruturas fundiárias e modelos de desenvolvimento rural) e de espectro internacional (estruturas e práticas da cooperação e desenvolvimento das agendas de cooperação em SAN). No plano doméstico, a ideia é olhar

para os processos históricos a fim de compreender como se conformam e se imiscuem os interesses privados e como eles são organizados pelo Estado. Em seguida, no plano internacional, buscar entender como esses interesses também são replicados na cooperação em SAN, identificando possíveis incoerências geradas no desenvolvimento das práticas de cooperação. O quadro abaixo mostra esquematicamente o desenho da tese:

QUADRO 01

<table>
<tr><th colspan="3">Estrutura da Tese</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Dimensão Teórica e Conceitual: apresentação do campo e revisão da literatura de CPD</td><td colspan="2">Capítulo 1:
Análise da constituição do campo da CPD frente ao desenvolvimento da CID e da Eficácia da Ajuda. Trajetória conceitual princípios, marcos jurídicos, aspectos normativos, etc.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Capítulo 2:
Conectar o debate conceitual e normativo da CPD às tensões de espectro mais amplos, aplicados ao setor de SAN e a influência da agenda de CPD no setor agroalimentar; análise das críticas desenvolvidas pelo campo à luz dos princípios de SAN: as dimensões da coerência.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Dimensão Analítica e Comparativa dos Casos da França e do Brasil</td><td>Capítulo 3:
Dimensão Nacional</td><td>Análise dos processos históricos de constituição das estruturas fundiárias, do desenvolvimento rural e dos principais aspectos do setor em perspectiva comparada</td></tr>
<tr><td>Capítulo 4:
Dimensão Internacional</td><td>Análise da constituição das agendas, as estruturas da cooperação, seus principais atores e interesses, objetivos; Análise da cooperação em SAN; Teste do modelo de análise nas dimensões da incoerência.</td></tr>
</table>

FONTE: Elaboração Própria.

Nossa análise está marcada pela comparação antitética entre presença *versus* ausência: do lado francês, a presença de um marco regulatório formal de CPD contrapõe-se à ausência, no lado brasileiro, do debate sobre CPD, de uma estratégia formal e legal de regulação, monitoramento e avaliação das práticas de cooperação. A comparação não visa a definir um *telos*, um ponto final em que se encontraria um modelo idealizado de cooperação internacional em SAN, nem visa a apresentar a política francesa como uma meta a ser atingida pela estratégia brasileira, bastante instabilizada desde, pelo menos, meados de 2016, quando se consumou o controverso processo de impeachment de Dilma Rousseff. Procura-se, portanto, por meio da comparação, evitar os riscos apontados por Barros (2007):

> Fundado na ambição de identificar "leis gerais" para o comportamento humano e para os processos sociais, o modelo sociológico então preponderante no século XIX parecia autorizar aos sociólogos o uso do comparativismo como instrumento fundamental de análise, permitindo-lhes situar em um mesmo quadrante cronológico diversas sociedades (...). Esta perspectiva, quando associada a um evolucionismo que também havia tomado impulso na mesma época com as propostas darwinianas, vinha frequentemente atravessada pela ideia de comparar as várias sociedades em relação ao padrão considerado mais alto (...). Estabelecido uma espécie de *continuum* histórico, seria possível situar e classificar as diversas sociedades através da mútua comparação [cujo] ponto privilegiado a ser atingido [seria] a própria civilização ocidental. (BARROS, 2007. pp. 33-34).

Como abordaremos no primeiro capítulo, essa perspectiva da comparação pelo contraste, que também atravessou o século XX e legitimou a discursividade da própria cooperação internacional, já vem há muito tempo sendo desconstruída. Nosso objetivo é precisamente fazer um debate crítico acerca de dois tipos ideais de cooperação internacional em SAN. Partindo deste propósito, é de nosso interesse também analisar aspectos gerais e específicos dos modelos de cooperação estudados para compreender as contradições produzidas na gestão das políticas nos casos francês e brasileiro, considerando suas distinções no campo simbólico, normativo, institucional e político.

Dito isso, é importante voltar ao problema da análise comparativa nos marcos do que chamamos aqui de contraste de ausência *versus* presença. Por meio da análise comparativa, buscamos:

> (...) colocar em múltiplas perspectivas as sociedades, os contrastes, os excessos e o secreto, inicialmente, sem fronteiras de tempo ou de espaço. Isto porque, ao colocar em comparação várias experiências produzem-se frequentemente espaços de inteligibilidade e de reflexão nova. Esta forma de comparação autoriza a análise de componentes de configurações vizinhas e cada uma, com seus traços diferenciais, permite entrever a clivagem entre uma série de possibilidades. (THEML, N.; BUSTAMANTE, R. 2007, p.11).

Graças à análise comparativa, pode-se explorar a percepção da unicidade e irreplicabilidade de cada estrutura social. A análise comparativa presta-se ao serviço de acentuar os aspectos que tornam únicos os objetos que estão sendo comparados, tornando perceptível a razão pela qual, igualmente, as políticas públicas devem ser únicas, irreplicáveis e moldadas de acordo com uma série infinita de aspectos que tornam única cada experiência social. Essa é a "máxima" extraída do pensamento hirschmaniano, crítico aos modelismos, ao qual compartilhamos.

Assim, inspirado no possibilismo hirschmaniano para olhar as políticas de cooperação internacional, dando especial atenção para a cooperação em SAN, nossa análise comparativa se sustenta nos processos históricos para demonstrar o caráter ímpar das sociedades analisadas e,

consequentemente, para problematizar a capacidade de transferência de modelos de um contexto a outro. Não se deve, contudo, confundir a crítica aos modelismos com a crítica à própria análise comparativa. Toda e qualquer comparação certamente incorre na redução do objeto a um "tipo ideal". As tipologias, enquanto produtos característicos do método comparativo nas ciências sociais, servem ao propósito de, ao mesmo tempo que põem em xeque a concepção de um modelo universal de sociedade, contrastam certo particularismo culturalista ao reconhecer que as sociedades humanas também compartilham características comuns[8]. Dito isso, contudo, a comparação é sempre uma interpretação de uma estrutura ou um conjunto de elementos que são lidos como pertencentes, de algum modo, a um todo coeso: comparamos realidades de dois países e, dentro desses dois países, um aspecto específico comum:

> Com efeito, a comparação se caracteriza pelo isolamento fora de seus contextos nacionais do conjunto de subsistemas institucionais assimilados a setores funcionais de intervenção pública enquanto suas fronteiras são definidas empiricamente pela observação apenas das políticas públicas em questão, cujos limites podem evidentemente diferenciar de um país a outro, notadamente em razão das próprias separações público/privado diferentes. Existe pouca preocupação em justificar este isolamento "funcional" fora do contexto dos campos políticos. Em suma, pouco importa que as fronteiras destes campos políticos sejam diferentes entre países e que as categorias aparentemente idênticas não recobrem as mesmas realidades. (THÉRET, B. 2011, p. 38).

A despeito do inevitável reducionismo, limitado, em última instância, por uma construção genérica de uma determinada sociedade em torno de características consideradas comuns, concordando ou discordando, o Estado está revestido de uma autoridade simbólica que remete a uma espécie de comunidade simbólica e política de consenso último aos quais os indivíduos nela inseridos participam consciente ou inconscientemente[9]. Nesse sentido, o que compararemos, no presente estudo, são os mecanismos formais dos quais participam o Estado e, dentro dele, as instituições enquanto confiança ou crença organizada, *"a ficção coletiva reconhecida como real pela crença e, por isso, tornando-se real"* (BOURDIEU, P., 2014. p. 71).

> As instituições são o fiduciário organizado e dotado de automatismo. O Fiduciário, uma vez que é organizado, funciona como um mecanismo (...). Fala-se de mecanismo para dizer que são repetitivos, constantes, automáticos, que reagem ao modo de automatismo. Esse fiduciário existe independentemente das pessoas que habitam as instituições consideradas. (BOURDIEU, 2014, p. 71).

[8] THÉRET, B., 2011.

[9] BOURDIEU, P., 2014.

O próprio Bourdieu via o método comparativo como "*antídoto à tentação de extrair uma lei geral de um caso particular"* (2014. p. 77), na medida em que o Estado e o processo de formação de uma burocracia estatal deriva de uma estrutura estruturante. Isto é, de uma estrutural cultural anterior em que o Estado está enraizado:

> Há uma analogia entre a história de um Estado, nos dois sentidos da palavra, e a história de um indivíduo. No que respeita à gênese de um *habitus*, as primeiras experiências não podem ser postas no plano das experiências posteriores, na medida em que elas têm um efeito estruturante e são aquilo a partir do que todas as outras experiências foram pensadas, constituídas, concebidas, legitimadas. No direito, mas também na política, servimo-nos da lógica do precedente (BOURDIEU, 2014, p. 78).

Nesse sentido, o foco nos arranjos institucionais, ainda que generalista, dá conta dessa ficção coletiva legitimada da qual falava Bourdieu. As burocracias, as instituições e as normas, o próprio Estado podem ser facilmente convertidos em categorias analíticas de comparação, estabelecendo bases comuns e, em vários sentidos, comparáveis por mais que divirjam na sua forma e estrutura. Justifica-se olhar para as instituições na medida em que, como defende Carlos Milani (2012), as instituições e seus discursos, normas e estratégias são a base do comportamento político dos Estados na ordem internacional. Ainda que permeáveis à história, à economia, às relações de poder, elas definem direitos e obrigações dos agentes e quem pode acessar tais estruturas de poder. Para o autor, uma mesma estrutura institucional pode produzir efeitos diferentes em diferentes períodos históricos. Nesse sentido, a comparação permite examinar como as instituições variam entre os Estados e o efeito que diferentes práticas institucionais têm sobre os resultados do processo político em diferentes sociedades.

> A comparação permite examinar como as instituições, rígidas (regras e organizações formais) e flexíveis (práticas, cultura política), variam entre os Estados e o efeito que diferentes práticas institucionais têm sobre os resultados do processo político em diferentes sociedades [...] o campo da política comparada sugere que há algo específico em olhar para instituições e outros fenômenos políticos em diferentes países, períodos ou níveis de atividade política e explicar por que, por exemplo, a tomada de decisão é realizada de maneira diferente em sistemas presidenciais ou parlamentares, regimes democráticos ou autoritários e assim por diante. (MILANI, C. R. S., 2012. p. 5. **Tradução própria**[10]).

[10] "Comparison allow the examination of how institutions, both hard (formal rules and organizations) and soft (practices, political culture), vary between states and the effect that different institutional practices have on the outcomes of political process in different societies [...] the field of comparative politics suggests that there is something specific about looking at institutions and other political phenomena in different countries, time periods or levels of political activity and explaining why it is, for example, that decision making is carried out differently in presidential or parliamentary systems, democratic or authoritarian regimes, and so forth."

A ideia é menos a de buscar desenhos de pesquisa revestidos de uma formalidade engessante de inferência causal dos métodos quantitativos inspirados nas ciências naturais[11], e mais de aproximar-se de uma perspectiva institucionalista histórica[12] que vê o Estado como ator central, sem dissociá-lo dos seus efeitos históricos, na busca por explicações sobre a distribuição desigual de poder e recursos nas relações de conflito entre organizações institucionais e estruturas econômicas[13]

> O principal objetivo do institucionalismo histórico é a construção de teorias de médio alcance, cujas variáveis independentes são as instituições intermediárias – como o processo decisório e os partidos políticos (Fernandes, 2007, p.3). Segundo Hall e Taylor (2003), existem quatro características intrínsecas a esse tipo de método: as instituições afetam o comportamento individual; o poder institucional é assimétrico, sendo dividido de forma desigual entre os grupos sociais; o contexto local e suas respectivas instituições produzem as trajetórias de cada unidade analisada (path dependency); e, por fim, valores, como ideias e crenças, também determinam situações políticas. (PASQUARELLI, 2014.p. 15).

Sem cair no descrédito epistemológico sobre a comparabilidade de sociedades muito diferentes[14], o institucionalismo histórico é uma forma de proteção às análises comparativas centradas na dicotomia desenvolvidos *versus* subdesenvolvidos, comumente vinculada a uma escala a ser atingida do melhor *versus* o pior modelo:

> Aparecem menos como sociedades absolutamente incomparáveis (pois quase inumanas em razão da sua radical alteridade) ou relativamente inferiores (por seu atraso em termos de acumulação de riqueza e poder), e mais como totalidades coerentes por si mesmas, inscritas em trajetórias específicas de evolução autossuficientes: portanto, devem ser tomadas em consideração para estabelecer uma ciência compreensiva das sociedades humanas, preocupadas em dar conta da variedade destas sociedades. (THÉRET, B. 2011, p. 46).

Na perspectiva de Carlos Milani (2012), a análise de semelhanças e diferenças na abordagem comparativa em um nível macro-político ajuda, dentre outros usos, a aprender com os sucessos ou fracassos de instituições em outros países e aprender com boas práticas:

---

[11] "Na sua ânsia em se tornar científica, a ciência política perdeu contato com sua base ontológica, tratando eventos e fenômenos políticos como eventos naturais e determinados, semelhantes aos encontrados nas ciências exatas [...] O comportamentalismo, pautado pelo conhecimento dedutivo, buscava descobrir regularidades e leis gerais de processos políticos e sociais por meio de generalizações e de padrões estáveis, em relações de causa-efeito (Almond e Genco, 1977, p.497-505)". (PASQUARELLI, B., 2014. p. 12.).

[12] Bruno Pasquarelli (2014) demonstra a existência de ao menos três tipos de metodologias de análise institucionalista: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

[13] LICHBACH, M.; ZUCKERMAN, A.,1997; PASQUARELLI, 2014.

[14] Costuma-se comparar o imediatamente comparável sem preocupações com a construção da comparabilidade subentendendo a existência de um modelo normativo ótimo de alcance universal com o qual os países se aproximam ou se afastam (THÉRET, B., 2011).

> Cientistas políticos usam a abordagem comparativa como um meio de analisar semelhanças e diferenças. Existem várias razões específicas pelas quais os analistas comparam os países em um nível macro-político, como o desejo de descobrir mais sobre política em diferentes países, o que tem aplicações óbvias em termos de ajudar na apreciação de como as diferentes práticas operam. Acredita-se também que isso ajude a entender nosso próprio país, o Brasil no meu caso. Além disso, os políticos querem aprender com os sucessos ou fracassos de instituições em outros países e imitar práticas que funcionaram bem em outros lugares (MILANI, 2012. p. 6. **Tradução própria**[15]).

Por essa razão, na constituição da nossa análise comparativa pela presença *versus* ausência, estão implícitos o aprendizado e a tentativa de pensar um modelo próprio para a realidade brasileira. Nesse ofício, estamos próximos da percepção de Marcel Detienne (2001) que se propôs a "comparar o incomparável" por meio da construção de "equivalentes funcionais":

> É a construção de "equivalentes funcionais" que permite comparar diversos arranjos ou configurações de relações consideradas como similares de um certo ponto de vista e a um certo nível de abstração sem, no entanto, eliminar suas diferenças qualitativas. Assim, podem ser concebidos diferentes ideais-tipos de uma mesma espécie de fatos sociais, modelos observáveis em contextos sociais históricos e geográficos diversos, cujo conjunto constituirá uma tipologia. Em tal tipologia, o ponto de vista universalista abstrato aceita a confrontação ao múltiplo real tal qual é descrito na visão gráfica particularista; o modelo teórico geral aí é concebido em diferentes tipos, conforme um duplo movimento: de um lado, de generalização-quantificação por indução a partir de estudos de caso históricos e/ou etnográficos e, de outro lado, de especificação-qualificação dos dados estatístico-contábeis construídos a partir do modelo teórico que serviu de quadro para sua produção (THEML, N.; BUSTAMANTE, R., 2007, pp. 52-53).

Trata-se, portanto, de uma desmontagem lógica de elementos por meio de um "traço significativo" comum que, conceitualizado e comparado com outros, permite levantar questões teóricas da configuração de relações das quais depende e, sobre esta base, estudar as diversas respostas "lógicas" que são dadas para esta questão por diferentes sociedades. Comparar o incomparável, segundo esse autor, é construir o comparável, não o observar como "imediatamente dado". É encontrar o "traço significativo" pela abstração de fenômenos heterogêneos "*porque inscritos em espaços ou períodos históricos diferentes*", mas que podem ser compreendidos como funcionalmente equivalentes em seus contextos respectivos. As

[15] Political scientists use the comparative approach as a means of analyzing similarities and differences. There are a number of particular reasons why analysts compare countries at a macro political level, such as the desire to find our more about politics in differents countries, which has obvious applications in terms of aiding appreciation of how different practices operate. This is also believed to help understanding our own country, Brazil in my case. Moreover, politicians want to learn from successes or failures of institutions in other countries, and to emulate practices having worked well elsewhere.

tipologias, nesse sentido, não são forjadas como um fim em si ou produto do trabalho comparativo, mas como instrumento para a comparabilidade, constituindo espaços de referência sem reduzir os países comparados a ideais-tipos isolados e modelizados[16].

Agora que explicamos como construímos nossa perspectiva sobre a comparação, fica mais fácil constituir as razões que tornam o objeto aqui recortado desejadamente comparável. O modelo de desenvolvimento rural francês é complexo e multifuncional tanto quanto o brasileiro. Como veremos, a dicotomia agronegócio *versus* agricultura familiar, tanto na França como no Brasil, produz tensões no campo entre interesses públicos e privados. A observação, nesse sentido, da cooperação francesa e brasileira em SAN traz a inquietação sobre os interesses do capital, suas estruturas fundiárias, seus mecanismos de controle social e contradições produzidas. Além disso, diversos elementos sustentam essa escolha pela comparação dos casos escolhidos: em suas respectivas regiões são as principais potências agroalimentares tanto de produção quanto de exportação. Ambos também atuam fortemente em cooperação em segurança alimentar e se orgulham por seu papel de impulsionadores da agenda de SAN no espaço multilateral. A França entra como um modelo (tipo-ideal) de cooperação do Norte, que nos permitirá entender como a CPD se torna condição política da cooperação. A França pode ser considerada um tradicional ator de peso tanto no que diz respeito à cooperação internacional, quanto no que tange à exportação agroindustrial, o que a torna um caso exemplar para estudo de um modelo de cooperação para o desenvolvimento em SAN que adere ao discurso e às normas da CPD da OCDE. Ao mesmo tempo em que a França valoriza o campo como um lugar que preserva a cultura local, agregando valor a determinados produtos por essa origem - o chamado *terroir*, sua política de desenvolvimento agrário passa pela mecanização, extrema especialização e expansão de fazendas, incentivo à pesquisa e inclusão de equipamentos cada vez mais eficientes, simplificação do trabalho, aumento do rendimento por hectare, dentre outras medidas incentivadas pelo governo francês e pelas estratégias da Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia[17]. Nesse sentido, Brasil e França são dois casos de grande funcionalidade e eficácia das estruturas agrárias. Cabe analisar, nesse sentido, suas trajetórias de uma perspectiva histórica, centrada especialmente na institucionalidade estatal.

No que se refere ao tema da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), a relevância do tema é notória: dentre os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) de 2015, o segundo objetivo versa sobre a Fome e Alimentação, logo após o combate à pobreza. Ademais,

[16] THÉRET, B., 2011.

[17] GAMBINO, M., 2012.

como demonstraremos, trata-se de um tema prioritário das estratégias de cooperação dos nossos dois países em foco. A cooperação em SAN faz parte de um campo de poder no sistema internacional no qual se definem os interesses, as posições e as capacidades de influência de países doadores e beneficiários. É possível falar em Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD) na cooperação em Segurança Alimentar, tendo em vista que o setor, em si, produz uma série de tensões entre interesses públicos e privados que impactam o conteúdo das políticas de cooperação? Isso é, em que termos é possível chamar a cooperação em SAN de coerente?

A opção pela análise comparativa parte da ciência de que o debate da CPD assume papel relevante na problematização das práticas de cooperação, formalmente mais presente no caso francês e ausente no caso brasileiro. Mobilizar questões a partir do debate sobre CPD para analisar os dois casos é, sobretudo, estabelecer formas de análise dos discursos e das práticas de cooperação. Olhar para a trajetória, portanto, dessas duas práticas de cooperação em SAN é apresentar os processos sobre os quais se encadeiam fatos e conjecturas ou, para ficar nos termos bourdieusianos, as estruturas estruturantes que modelam também a capacidade de intervenção dos atores nas respectivas esferas públicas. Ou seja, o Estado é analisado não como uma unidade em si, mas como um mecanismo em torno do qual as classes apresentam seus interesses, constituem suas hegemonias e se esforçam para mantê-las.

1. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E O SURGIMENTO DO DEBATE SOBRE A CPD

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) não é um fenômeno novo; trata-se de um conjunto de normas, políticas e práticas empregadas desde o final da Segunda Guerra Mundial, inicialmente, como instrumento de reconstrução das nações devastadas pela guerra na Europa (Plano Marshall)[18] e, posteriormente, na esteira da Guerra Fria, como instrumento para acelerar o desenvolvimento dos países menos industrializados sob ameaça de perda de hegemonia do projeto capitalista para a União Soviética[19]. O que surgiu como um projeto hegemônico de uma nação também passou a ser instrumentalizado como notável estratégia de manutenção de relações de poder entre antigas metrópoles e colônias. A partir da década de 1960, a empreitada materializa-se na constituição da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)[20], frequentemente ancorada na construção discursiva de "dever moral" dos países mais ricos para com o desenvolvimento dos mais pobres.

A cooperação promovida pelos países da OCDE durante décadas fora vista não só como desejável e necessária, mas também como natural, afinal, no imaginário coletivo em voga, as sociedades seguiram, necessariamente, um padrão linear de desenvolvimento passando por etapas até, finalmente, tornarem-se desenvolvidas[21]. A quem, senão às próprias nações desenvolvidas, caberia a função de guiar as nações mais jovens rumo ao desenvolvimento? Com o passar das décadas, contudo, a despeito dos grandes montantes de dinheiro anualmente empregados na CID, a promessa de desenvolvimento não se concretizou. Por muitos anos, a

[18] MILANI, 2018, p. 34: "No campo geopolítico do Ocidente, a legitimação da CID sustentou-se em uma política anticomunista orquestrada nos meios de comunicação, nos setores governamentais, junto aos segmentos empresariais, às forças armadas, às classes médias. A luta anticomunista serviu de elo importante entre a CID e as agendas de política externa dos EUA. George Kennan afirmava, a esse respeito, que os EUA não deveriam abster-se de intervir na política de outros Estados sob pena de ser considerado ausência de responsabilidade".

[19] IBIDEM: p. 46: "Com o final do plano Marshall, os produtores agrícolas norte-americanos tinham um interesse significativo na modalidade de ajuda alimentar internacional e obtiveram junto ao Congresso a aprovação de uma lei que, em 1958, consolidou-a como ferramenta do programa norte-americano de cooperação".

[20] IBIDEM: p.73 "A OCDE foi ator-chave no processo de institucionalização histórica da CID, uma vez que logrou mobilizar distintos países doadores e organizadores multilaterais em torno da necessidade de harmonização dos conceitos e de coordenação das políticas. Um dos primeiros passos do CAD foi a formulação de um conceito de AOD, proposto nos seguintes termos: constitui-se de fluxos financeiros remetidos aos países e territórios que constam da lista de beneficiários do CAD da OCDE e às instituições multilaterais de desenvolvimento (...) desde que sejam oficiais (...) destinados à promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar das sociedades dos países em desenvolvimento, e concedidos a fundos perdidos (...) em pelo menos 25% do total enviado".

[21] HAYTER, T.,1971; RIST, G., 1996.

ineficácia da ajuda ao desenvolvimento recaiu sobre as nações beneficiárias da ajuda, cujas instituições foram costumeiramente acusadas de ineficientes e frágeis e seus governantes corruptos, susceptíveis, auto interessados etc.[22]. O discurso variaria, sobretudo, de acordo com o contexto internacional, especialmente em momentos de crise econômica. Foi o que ocorreu, por exemplo, no contexto da crise dos anos 1970, marcada por turbulências econômicas e políticas que acabaram por intensificar incertezas quanto aos reais impactos e interesses da CID, bem como quanto à própria natureza dos modelos de desenvolvimento[23].

> Nesse contexto de relações Norte-Sul, alguns doadores passaram a responsabilizar diretamente os países em desenvolvimento pelas mudanças necessárias em suas economias nacionais: foi o caso do presidente Richard M. Nixon, que, na Conferência de Guam (no pacífico, em Julho de 1969), exaltou a necessidade de que os países do Sul assumissem maiores responsabilidades por sua própria segurança e progresso, pois "*excessiva dependência de um protetor pode eventualmente comprometer sua dignidade*" (MILANI, C. R. S., 2018. p. 48).

A partir de meados da década de 1990, dois fenômenos paralelos passam a incidir sobre a CID. De um lado, alguns países em desenvolvimento também começam a promover suas próprias políticas de cooperação com escala e impacto sem precedentes na história da chamada Cooperação Sul-Sul (CSS). De outro lado, intensificam-se as críticas sobre a eficácia e os interesses da ajuda, constituindo-se em estratégias de ação e monitoramento na busca por maior coerência em relação às práticas e aos discursos dos principais atores da cooperação. Esse processo gera, a *posteriori*, o que conceitualmente foi definido como Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD). O presente capítulo divide-se em cinco seções: na primeira seção, problematizamos a CID como processo para promoção de desenvolvimento; na segunda seção, discutimos as assimetrias da cooperação e a emergência da CSS; na terceira seção, discutimos qual o lugar e o papel da cooperação brasileira na economia política internacional por meio da revisão do conceito de subimperialismo; na quarta seção, analisamos o processo de gênese e debate da eficácia da ajuda como etapa para a constituição da CPD e, por fim, na quinta seção, fazemos uma análise mais detalhada sobre a constituição do conceito de CPD, sua origem, marcos legais e debates. O objetivo do capítulo é introduzir ao leitor o tema da CPD: apresentar um breve histórico da crítica à CID/CNS e o surgimento da CSS e demonstrar os motivos que levam a OCDE a propor o modelo de CPD como forma de garantir eficácia/efetividade das práticas de cooperação. Em síntese, o objetivo do capítulo é compor

[22] AYLLÓN, B., 2013; DOMINGUES MARTIN, R., 2011; MILANI, C.R.S., 2018.

[23] MILANI, C. R. S., 2018.

todo o corpo teórico e contextual no qual a tese se ancora para, nos capítulos seguintes, fazer uma discussão mais aprofundada sobre a coerência de políticas e os casos estudados de Brasil e França.

1.1 Cooperação como Processo Legítimo para Promoção do Desenvolvimento?

A Cooperação Internacional ao Desenvolvimento (CID), como já mencionado, refere-se a um fenômeno historicamente datado do período pós Segunda Guerra iniciado pelos Estados Unido, visando, inicialmente, a ajudar na reconstrução dos países devastados pela guerra (Plano Marshall) e, posteriormente, diante da ameaça do comunismo a acelerar o desenvolvimento dos países menos industrializados[24]. Ela marca um processo de grandes transformações sistêmicas e pode ser percebido como interface de outros fenômenos intensos de transformação do mundo pós-guerra e da construção de estruturas multilaterais em torno da vontade de constituição de uma paz duradoura[25].

Carlos Milani (2012a) descreve a CID como um sistema que articula a política dos Estados e atores não governamentais, um conjunto de normas difundidas (ou, em alguns casos, prescritas) por organizações internacionais e a crença de que a promoção do desenvolvimento em bases solidárias seria uma solução desejável para as contradições e as desigualdades geradas pelo capitalismo no plano internacional. Posteriormente, o autor passa a definir a CID como *"um campo político cujas bases filosóficas (a crença no progresso, a esperança como tarefa política ou imperativo, o desenvolvimento como meta) alimentam contraditórias relações de hierarquia, de assimetrias e de dependência"* (MILANI, C. R. S., 2018, p. 98).

Os processos de cooperação entre nações certamente são bem anteriores à própria fundação dos Estados nacionais e poderíamos remeter a longínquos tempos históricos[26], mas a prática da cooperação enquanto eixo de destaque da política externa pode ser mais incisivamente observada a partir do período colonial e do consecutivo processo de exportação do padrão ocidental de civilização das metrópoles para suas colônias. O empreendimento

[24] FONSECA, L., 2008; MILANI, C. R. S. 2008; CORRÊA, M. 2010.

[25] Em alegoria à paz perpétua kantiana e à conformação de uma governança global que declama tal objetivo em seu horizonte.

[26] Carol Lancaster (2007) remete, por exemplo ao Egito antigo 226 a.c como uma das primeiras formas de cooperação alimentar e assistência humanitária documentadas (nota de rodapé. p. 239).

colonial envolvia, mais que relações de dominação e cooperação, uma construção discursiva de legitimação em torno dela. Durante todo o período colonial a justificativa das metrópoles no exercício de domínio sobre suas colônias clamava por um compromisso moral na transferência de modelos organizacionais, educacionais e culturais. Isto é, em levar "civilização". Casos emblemáticos como o "dever da França para com a humanidade"[27] ou o "fardo do homem branco"[28], demonstram a tônica comumente empregada.

O fim do empreendimento colonial não representou o cessar de uma construção discursiva para produção de legitimação, mas sua intensificação. Se no campo prático, seria necessário rearticular formas de manutenção dos acordos e privilégios comerciais desenvolvidos durante o período colonial, no campo discursivo o compromisso moral com o desenvolvimento das antigas colônias, a partir de então, assumiu um tom de "retratação" e o discurso[29] constituiu-se como elemento central de legitimação da cooperação.

A cooperação serviu, ademais, ao propósito de substituição de uma relação colonial de duas faces ou estruturas parciais, mas interdependentes: de colonizador x colonizado para desenvolvido x subdesenvolvido. Na esteira do projeto neoliberal, as grandes inovações regulatórias e institucionais que seguiram nas décadas de 1970 e 1980 incluíam restrições à regulamentação estatal, novos direitos internacionais de propriedade para investidores estrangeiros e subordinação dos Estados nacionais a agências multilaterais (Banco Mundial, FMI, OMC, etc.)[30]. Como nos lembra Boaventura de Sousa Santos (2008), se no período colonial o domínio territorial das nações colonizadas era essencial para a manutenção das potências nacionais, pós emancipação e sobretudo com o fim da guerra fria, a influência da

---

[27] "French aid is related to France's identity and its desired role in the world. Those ideas include universal values inspired by the French revolution: liberty, equality and fraternity, and human rights. Additionally, as I have noted already, there is also a widely shared sense that the French language and the civilization it conveys is worthy of universal appreciation and use. (LANCASTER, 2007. p. 162).

[28] Em alusão ao poema escrito pelo Britânico Rudyard Kipling em 1899. De acordo com Carlos Milani, "*Os defensores dos interesses metropolitanos interpretaram o seu poema como uma legitimação da empresa colonial. Segundo eles, colonizar era um dever da civilização ocidental. Seus opositores acusaram Kipling de ter produzido uma obra culturalmente racista e etnocêntrica, considerando-o um fomentador da fantasia colonial britânica do observador onisciente e de ideias que, na política, na vida econômica e nas relações sociais, contribuíram para a construção de um Estado colonial autoritário."* (MILANI, C. R. S., 2018, p. 32)

[29] Discurso é concebido como: *"(...) un conjunto de narrativas e ideologías construidas que denotan una visión del mundo y se reflejan sobre un dato de la realidad social, una vez que del discurso se suceden teorías explicativas sobre la realidad de la cooperación internacional"* (MILANI, C. R. S., 2008, p.167).

[30] Com seu conjunto de diretrizes: liberalização dos mercados, desregulamentação, privatização, minimalismo estatal, controle da inflação, primazia das exportações, cortes nas despesas sociais, redução do déficit público, concentração do poder comercial/industrial nas grandes empresas multinacionais (fusões e megafusões) e concentração do poder financeiro nos grandes bancos transnacionais (CARVALHO, T., 2013).

colonização política na disputa Leste-Oeste é superada, mas mantém-se o domínio na esfera econômica e cultural: uma *relação de colonialidade*. Em resumo, a CID, passa, então, a exercer papel fundamental na constituição da política externa dos países desenvolvidos como mecanismo de internacionalização de suas práticas de governança, projeção de seus modelos de capitalismo, por conseguinte, de modelos de desenvolvimento e de gestão de políticas públicas sustentados, em última instância, em um programa mais amplo de modernidade ocidental[31] que mescla missão humanitária com interesses estratégicos dos doadores.

> (...) os antecedentes anteriores à sua institucionalização no período pós-1945, confirma que as noções de "cooperação internacional" e "desenvolvimento" acompanham a própria história do sistema econômico capitalista, das relações coloniais, do projeto pretensamente universal da modernidade e, mais contemporaneamente, associam a CID ao liberalismo multilateral nas relações internacionais. Ambas as noções - cooperação internacional e desenvolvimento - dizem respeito ao ideal de progresso econômico e solidariedade social, bem como à necessidade de construção de amplos consensos políticos entre as nações (MILANI, C. R. S., 2018. p. 33).

Pouco a pouco, portanto, abandona-se a lógica de ajuda pontual a nações em situação de emergência e intensificam-se os processos de institucionalização e legitimação do multilateralismo e da cooperação para o desenvolvimento[32]. Para Carlos Milani (2018), as narrativas, as modalidades de ação, o processo decisório, o destino dos fluxos de ajuda, foram aos poucos constituindo uma verdadeira "arquitetura da ajuda[33]" diretamente influenciada pelas prioridades de reconstrução do Plano Marshall, pelo avanço da descolonização na África, Ásia, Caribe e pacífico, pelo plano Colombo[34] e pela emergência dos modelos nacional-desenvolvimentistas, sobretudo na América Latina.

Nessa arquitetura, o discurso comporia parte fundamental, mas não uníssona, exercendo função basilar no processo de legitimação tanto no âmbito interno dos países doadores, quanto junto à comunidade internacional. Confrontado com as práticas da cooperação, contudo, o discurso apresenta incoerências em âmbito sistêmico já que, na experiência prática, a

[31] DUPAS, G., 2006; MILANI, C. R. S., 2008 e 2018.

[32] MILANI, C. R.S., 2012 e 2018.

[33] Carlos Milani (2018) a define, nesse momento histórico, como: "*um conjunto de objetivos compartilhados, consensos forjados, agendas, regras e instituições que orientavam os fluxos de ajuda oficial e privada destinados aos países em desenvolvimento. Embora não haja um único arquiteto responsável por sua manutenção e evolução (...) tem seus fundamentos nas iniciativas norte-americanas desde o começo da Guerra Fria"* (MILANI, C. R. S., 2018, p. 36).

[34] *Colombo plan for cooperative economic and social development in Asia and the Pacific*.

cooperação atua como base de um modelo de desenvolvimento imperialista em um contexto de globalização capitalista[35].

> (...) cooperar para desenvolver é, concomitantemente, uma necessidade histórica do capitalismo, um aspecto fundamental do pensamento de modernização nos diferentes continentes colonizados pelas potências europeias desde o início do século XIX. (...) como lembra Reginaldo de Moraes, "introduzir reformas tradicionais, de modo que os conduza ao mundo das nações ditas modernas ou desenvolvidas - essa é uma ideia renitente no mundo contemporâneo, pelo menos no mundo que o Ocidente constrói desde a Revolução Industrial". Portanto, a cooperação internacional para o desenvolvimento pode ser considerada fator integrante e legitimador do capitalismo e da modernização (variável independente), porém, ao mesmo tempo, é uma decorrência da expansão e da integração dos mercados, do plano local (e nacional) ao internacional e global (variável dependente). (MILANI, 2018. p. 34).

Comumente, a CID vincula-se à aquisição de equipamentos e serviços de seus próprios fornecedores, mobilização de seus especialistas, leituras verticais das necessidades locais, imposição de condicionalidades, reaquecimento da economia do país doador por meio de contratações de bens e serviços oriundos de suas economias e transferência de tecnologias defasadas[36]. Outro ponto de crítica da CID é a verticalidade na definição de políticas públicas e das agendas da ajuda: em fóruns multilaterais, sem participação dos beneficiários e, em grande medida, previamente pautadas por interesses privados.

Os interesses privados não entram no discurso da ajuda, salvo mais recentemente, depois da institucionalização do *Global Compact* no seio da ONU. Reproduz-se, *mutatis mutandis*, a lógica do fardo do homem branco de levar desenvolvimento para as sociedades menos avançadas. Contudo, passados mais de cinquenta anos de institucionalização dos processos de CID, ainda não foi permitido identificar condições materiais para superar as estruturas sistêmicas obstaculizantes. O risco do discurso moral de "ajuda ao próximo" e "ajuda ao menos desenvolvido" é de, sob o rótulo da "piedade", ocultar disparidades e incoerências. Assim, a construção discursiva merece especial cuidado na medida em que se fundamenta entre a debilidade, a tutela e a dependência. Argumento semelhante é defendido por Sandra Caponi (1999) que, ao revisitar a noção de "caridade" em Nietzsche, identifica faces perversas da

[35] Projeto estrutural amplo que inclui mudanças conjunturais: fim da dicotomia hegemônica centrada em dois polos de poder; surgimento de blocos geopolíticos; transfronteirização dos mercados; desterritorialização e reterritorialização das forças produtivas em outros espaços; modernização conservadora do campo; etc. (IANNI, O. 1996). Para além do aspecto conjuntural, a globalização reorganiza toda a dinâmica social global: do sistema produtivo-tecnológico e de um novo padrão de acumulação (incorporação inteligência aos bens e serviços e abertura dos mercados em inúmeros). A globalização é, entretanto, também um fenômeno multidimensional, igualmente marcado por questões de natureza cultural, social, política e ideológica em que todos os âmbitos da vida são enquadrados sob a ótica monolítica de uma hegemonia intelectual em torno do postulado do *crescimento* (MILANI, C. R. S., 2006).

[36] FONSECA, L., 2008; CORRÊA, M., 2010.

construção discursiva da ajuda. Na perspectiva de Nietzsche não há ato despretensioso na ajuda: ela é um instrumento de poder capaz de fortalecer com ares de uma "moral superior" e humilhação de quem a recebe. A partir do momento em que alguém manifesta piedade por outro, o caracteriza como sujeito a uma debilidade que só pode ser superada por meio do socorro que a pessoa compassiva pode fornecer. Assim,

> (…) com um mesmo gesto se estabelece uma divisão binária entre aquele que se engrandece ao realizar a ação e aquele que se diminui ao recebê-la. (…) conceder à compaixão, à caridade ou à piedade um valor moral pode levar a crer, erroneamente, que ao socorrer os outros nos engrandecemos como agentes morais, e que, desse modo, podemos converter-nos em sujeitos moralmente inobjetáveis. Mas, justamente esta ilusão (…) nos impede de pensarmos que, talvez, nosso gesto de compaixão não seja desejado; que quiçá ele possa ter consequências negativas para o "beneficiário"; ou que, simplesmente, possa gerar e promover estados de dependência e submissão. (CAPONI, S., 1999. p. 96).

A caridade não enxerga a pobreza como condição endêmica de um modelo social problemático, nem altera as estruturas sociais básicas; ao contrário, as mantém. Não é, *per se*, estratégia articulada de submissão, mas um compromisso moral que julga entender as necessidades alheias e diagnosticar o que considera bom para o necessitado. Distintamente, o sentimento de solidariedade só é capaz de gerar vínculos positivos e moralmente legítimos quando existe proximidade e identificação com o outro. Ou seja, quando há uma identificação entre sujeitos que se reconhecem como semelhantes e que não haja relações assimétricas[37] Caridade, na perspectiva nietzscheana, insere-se em um projeto moral judaico-cristão ocidental moderno sob a ideologia dominante de evolução sociocultural. Acima de tudo, trata-se de um projeto discursivo instrumentalizado para a legitimação da ajuda internacional na promoção de desenvolvimento e progresso das nações consideradas mais atrasadas. Impelem, na esteira do progresso, submissão cultural e política, ocultando a relação binomial colonizador x colonizado/ desenvolvido x subdesenvolvido como partes complementares de uma estrutura sistêmica. A reprodução da ajuda internacional segue, analogamente, a lógica da dialética hegeliana do senhor e do escravo, no sentido de que há uma dependência forte tanto por parte de quem oferta, quanto por parte de quem recebe a ajuda, sendo artifício retórico advogar pelo fim da cooperação.

Sendo a cooperação para o desenvolvimento reflexo de uma construção discursiva e, portanto, retórica, quando não se apresenta como eficaz ao que se propõe, ela pode perder credibilidade junto à comunidade internacional, sobretudo junto aos beneficiários e até mesmo

[37] CAPONI, S. 1999.

pôr em xeque seu sentido e sua continuidade. Tendo em consideração, portanto, a CID como um *campo político* que alimenta contraditórias relações de assimetria, hierarquia e dependência[38], faz-se importante não perder de vista que os problemas de assimetria e hierarquia existentes na CNS não se diluem na CSS ainda que ela acrescente diversificação e disputa ao universo da CID. Isso não qualifica a CSS como melhor ou mais "pura", aspectos que serão mais bem discutidos na seção seguinte.

1.2 Disputas e Assimetrias da CID e a Ascensão da CSS

O olhar crítico à cooperação internacional não afasta o argumento de que os países beneficiários necessitam e desejam ajuda para desenvolver. Ou seja, reconhecer que o elemento discursivo oculta interesses de mercado e reproduz uma relação de dominação não faz, *per si*, a ajuda ao desenvolvimento desnecessária, embora nunca tenha havido, em todo o período de constituição e consolidação da CID, uma discussão mais profunda, em termos de autocrítica das instituições, sobre os sentidos do desenvolvimento[39]. De acordo com Carlos Milani:

> Quando retomamos a análise do histórico da CID, percebemos que mesmo depois de algumas décadas de projetos de cooperação internacional, as razões e as justificativas para a cooperação prestada por alguns Estados a outros países não são muito claras, permanecendo muitas tensões entre normas éticas, promessas de desenvolvimento e de ganhos mútuos, de um lado, e relações de poder, interesses estratégicos e capacidades assimétricas nas práticas da CID, de outro. (MILANI, 2018, p. 89).

Assim, seria reducionismo falar apenas em interesses para traduzir a cooperação, afinal, como bem destaca Carlos Milani, ainda que seja notório que se trata de uma política estratégica mais abrangente dos Estados-doadores, dizer que os Estados agem de acordo com seus interesses geopolíticos, não implica desconhecer "*a existência de valores solidários e princípios humanísticos gerais da ajuda ao desenvolvimento, nem algum grau de importância de seus projetos na promoção efetiva de melhoria da qualidade de vida de muitas populações dos países em desenvolvimento"* (MILANI, C. R. S., 2018, p.65). Celebra o autor, nesse sentido, a existência, no universo da CID, de atores fundamentados em uma ética da convicção e movidos por interesses coletivos e mútuos que revelariam um genuíno solidarismo

[38] MILANI, C. R. S. 2018.

[39] Aprofundaremos essa discussão no segundo capítulo.

internacional. Ainda assim, é igualmente consciente que "*no mundo das relações entre os Estados, porém, a política tem primazia sobre a moral, donde a necessidade de conceber a CID enquanto um campo político."* (MILANI, C. R. S. 2018, p.98).

Olhar, portanto, a CID como um campo político permite trazer à luz as assimetrias e disputas em torno da cooperação internacional na qual as relações comerciais exercem um papel significativo nas motivações dos doadores. Nicolas van de Walle (1995) torna isso evidente quando reflete sobre a cooperação francesa. De acordo com o autor,

> A cooperação francesa foi motivada em parte pelo desejo de manter a influência e a dominação comercial da França em suas antigas colônias; todos os doadores tentaram, em um momento ou outro, utilizar seus programas de cooperação para promover suas próprias exportações e empresas. Essa foi a razão essencial de se manter a ligação pela cooperação. Foi essa também a motivação maior da cooperação no que concerne os alimentos, ainda que já fosse claro que essa ajuda produzia um impacto negativo sobre a produção local de produtos alimentares. (Van de WALLE, 1995. p. 395. **Tradução própria**[40]).

Ao dissertar sobre o impacto desse complexo entrelaçamento entre ajuda e comércio, o autor demonstra que há, por parte dos beneficiários, a percepção de uma relação de dependência que, dada a benesse que os projetos proporcionam, incapacita os beneficiários de negar "caridade". Assim, contraditoriamente, ao mesmo tempo em que pode ajudar a combater a pobreza, também pode exercer um impacto importante no agravamento de iniquidades sociais em diversos níveis:

> As despesas com a assistência, tendo favorecido a população urbana em relação à do campo e o setor público em relação ao privado, provavelmente tiveram um impacto regressivo sobre a distribuição de renda e bens. O dinheiro da assistência foi gasto principalmente nas capitais e os bens e serviços financeiros beneficiaram, de maneira desproporcional, as classes mais ricas. (...) O efeito macroeconômico da ajuda foi o de baixar o preço real de divisas estrangeiras, favorecendo assim os consumidores de mercadorias importadas nas cidades, em detrimento de produtores de produtos exportáveis no campo. É provável então que a ajuda reforce o impacto das políticas em favor das populações urbanas perseguidas pelo governo, contribuam para o aumento rápido da população nas cidades e à uma disparidade cada vez mais marcada entre o poder de compra urbano e rural. (Van de WALLE, 1995. p. 401. **Tradução própria**[41]).

[40] L'assistance française a été motivée en partie par le désir de maintenir l'influence et la domination commerciale de la France dans les anciennes colonies; tous les donateurs ont essayé, à un moment ou un autre, d'utiliser leurs programmes d'assistance pour promouvoir leurs propres exportations et leurs propres entreprises. Ce fut la raison essentielle du maintien de l'aide liée. Ce fut aussi la motivation majeure de l'aide concernant les denrées alimentaires, qui fut accordée aux États africains même lorsqu'il était évident que cette aide avait un impact négatif sur la production locale de produits alimentaires.

[41] (...) Les dépenses issues de l'aide ayant favorisé la population urbaine par rapport à celle des campagnes et le secteur public par rapport au secteur privé, il est probable qu'elles ont eu un impact régressif sur la distribution des revenus et des biens. L'argent de l'assistance a été dépensé principalement dans les capitales et les biens et

Como podemos perceber, a complexidade do tema está na interação entre solidariedade e interesse estratégico como partes aditivas de um mesmo quadro ao qual não é possível ter controle sobre todos os efeitos positivos e/ou negativos das políticas de cooperação. Para Carlos Milani (2018), mesmo que seja apresentada como dádiva, a cooperação, inevitavelmente, acaba por alimentar interesses estratégicos dos países doadores. A cooperação, nesse sentido, produziria uma "*reciprocidade negativa*" ao reproduzir uma hierarquia social fundada em desigualdades materiais e dádivas sem reciprocidade. Dado tais elementos, podemos afirmar a existência de um traço perverso na cooperação na medida em que a reprodução de uma hierarquia social sistêmica não se dissolve, ao contrário, é reforçada. Pensando em termos de desenvolvimento, a lógica da perversidade também se faz presente, pois, sendo o desenvolvimento finalidade última da cooperação, quando ele é parte de uma geopolítica internacional fundamentada em relações assimétricas, dificilmente os beneficiários da ajuda atingirão o mesmo patamar dos seus doadores.

Tratando-se de uma relação menos assimétrica e com condições menos hierárquicas de poder, atenderia a Cooperação Sul-Sul a uma dinâmica distinta? Olhando para a literatura é possível perceber que, embora o discurso comumente empregado pelos países doadores do Sul gire em torno da horizontalidade nas relações e ausência de um passado colonial entre doadores e beneficiários, não é possível defender que assimetria é um aspecto exclusivo dos doadores tradicionais. Relações assimétricas são facilmente percebidas na Cooperação Sul-Sul pois, na qualidade de Estados nacionais, os países do Norte e do Sul pensam a política externa pela lógica da racionalidade[42]. Isso não significa, contudo, que a CSS não conteste, à sua maneira, o campo da CID. Em primeiro lugar, ela ressignifica a cooperação ao possibilitar um leque mais amplo de opções aos beneficiários, levando muitas vezes os doadores tradicionais a reestruturar sua cooperação para manterem-se competitivos diante das novas possibilidades.

services financés avec cet argent ont bénéficié, de manière disproportionnée, aux classes les plus riches. (..). L'effet macroéconomique de l'aide a été de baisser le prix réel des devises étrangères, favorisant ainsi les consommateurs de marchandises importées dans les villes, au détriment de producteurs de produits exportables à la campagne. Il est probable donc que l'aide a renforcé l'impact des politiques en faveur des populations urbaines poursuivies par le gouvernement, contribuant à l'augmentation rapide de la population dans les villes à une disparité de plus en plus marquée entre le pouvoir d'achat urbain et rural.

[42] *"(...) a cooperação bilateral é um dos instrumentos de política externa mais frequentemente mobilizados e postos em prática pelos Estados a fim de garantir a adesão de outros países a seus objetivos políticos, econômicos, estratégicos e culturais, mas igualmente para assegurar projeção e prestígio no cenário internacional"* (MILANI, C. R. S., 2018. p. 197).

> O caso da China no continente africano é emblemático, em função dos financiamentos em infraestrutura (aspecto que havia sido abandonado pelos membros do CAD) e pela combinação de financiamento a fundos perdidos, abertura de linhas de crédito e intercâmbio recursos-investimentos. A escala de atuação chinesa é tal que alguns países ocidentais (EUA, Alemanha) voltaram a financiar projetos de construção de infraestrutura rodoviárias, aeroportuárias, educacionais e hospitalares. (MILANI, C. R. S., 2018. p. 224).

Além disso, ao atuar em um campo de hegemonia dos países mais ricos, a CSS também desafia a ordem sistêmica vigente, competindo espaço político junto aos atores centrais. Logicamente, esse processo não é similar para todos os "novos doadores", afinal, também eles são atores assimétricos entre si. Não é possível comparar o peso político, econômico ou bélico do Brasil com o da China, por exemplo. Não podemos confundir, ademais, a "contestação" que a CSS traz ao sistema com "ruptura" na medida em que grande parte das estruturas do poder global permanecem ditando as formas de interação e interesses geopolíticos dos atores. Ainda assim, podemos atribuir à CSS um papel importante no sistema internacional.

> A cooperação Sul-Sul pode ser uma das ferramentas de construção de uma solidariedade de oposição, de resistência e de bloqueio ao *Status quo*, mas também de propostas e de retomada de um pensamento não mais exclusivamente ocidental na definição das normas e regras do jogo, no plano das relações internacionais. [...] No caso das "potências emergentes", também chamadas de "*new powers*", "grandes países periféricos" ou "*rising states*", é interessante notar que são todos países de renda média que começam a tornar qualitativamente mais densa a sua participação no campo da CID, não mais como outros países em desenvolvimento de diferentes regiões do mundo, podendo agir por meio da cooperação bilateral (o que os torna mais diretamente capazes de controlar a agenda) ou da cooperação multilateral (junto a bancos de desenvolvimento ou fundos criados para esse fim). Suas ações têm escala e impactos potencialmente muito superiores aos de outros países em desenvolvimento. (MILANI, C. R. S., 2018. p. 238-239).

Ademais, é importante ressaltar que a CSS é, em grande medida, fruto (ou ao menos, uma continuidade) de um ativismo multilateral dos países em desenvolvimento de contestação das relações assimétricas entre os países centrais e periféricos do G77, do movimento dos não alinhados (MNA) ou do movimento por responsabilidades diferenciadas (questões climáticas). Isto é, a cooperação vai na esteira de manifestações no âmbito internacional que questionam a ordem vigente e buscam apresentar alternativas às assimetrias, ainda que seja inconteste a incapacidade de ruptura das estruturas.

Dito isto, não podemos negligenciar, contudo, que a CSS não é estruturada como a cooperação do CAD da OCDE e os atores nela envolvidos partem de lugares também bem distintos na geopolítica internacional. Afinal, como comparar a atuação política externa e a capacidade de engajamento via cooperação do Brasil com a da China, por exemplo? Como países tão distintos podem estar envoltos na mesma definição de CSS? Fato é que, entre

distinções e semelhanças, há algo discursivamente sendo criado em torno de uma "identidade de Sul" que em muitos aspectos se difere dos doadores tradicionais. Não foram metrópole de países africanos, defendem movimentos de autonomia e independência, apoiam políticas terceiro-mundistas, não impõem condicionalidades políticas aos beneficiários da ajuda, etc. Ou seja, uma série de traços de semelhanças podem ser buscados ou artificialmente forjados numa identidade que não permeia apenas Brasil e China, mas todos os outros doadores do Sul ou, como eles gostam de ser chamados, parceiros de cooperação.

Olhando mais especificamente para o Brasil, é salutar que a CSS intensamente praticada nos anos Lula-Dilma perde energia vital a partir do golpe de 2016, deixando um ar saudoso para os já chamados "anos de ouro" da CSS brasileira. A sensação que fica, mais uma vez, é a da velha crônica do Brasil como o eterno "país do futuro", mas que não consegue sustentar a longo prazo suas iniciativas mais promissoras. Nos últimos quinze anos assistimos o despertar de uma forma de fazer política externa altiva e ativa que entra em franca decadência por uma concepção política que invoca ao Brasil um papel bem mais coadjuvante que o dos anos de ouro da política externa. Embora os rumos da nossa CSS sejam, a partir desse ponto, relativamente previsíveis, ainda olhando para o passado recente cabe questionar se os esforços de altivez por parte de uma potência média como o Brasil - econômica e politicamente instável, não nuclear, com dificuldades de ser reconhecido regionalmente como liderança - seriam sustentáveis a longo prazo?

1.3 Transformações da CID e a Agenda da Eficácia da Ajuda

Como vimos, a construção do processo de institucionalização da ajuda ao desenvolvimento está fortemente atrelada a uma conjuntura específica e a uma construção discursiva, ainda que as formas e as dinâmicas dessa ajuda variem de acordo com o contexto regional e global no qual se inserem. Nesse sentido, o fim da Guerra Fria e, consequentemente, as transformações sistêmicas vividas entre o final dos anos 1980 e início dos anos 1990, instituiu uma das variações mais profundas não apenas nas relações de poder no sistema internacional e das relações entre os países do Norte e do Sul, como também da própria CID, com singularidades aparecendo no caso asiático, africano e latino-americano que remeteram a dinâmicas próprias de cada macro região.

A desintegração da União Soviética e o fim da disputa Leste-Oeste que dominou as relações internacionais desde a Segunda Guerra alterariam profundamente a constituição da CID. Isto porque, se no período da Guerra Fria a cooperação internacional girava em torno das superpotências e suas preocupações de segurança – e, consequentemente, na conformação geoestratégica de inimigos e aliados – findas as disputas sistêmicas, a ajuda internacional e suas justificativas para manutenção de cooperação precisariam ser recicladas[43]. Tal período, ademais, representou momento de crise em torno dos recursos da ajuda internacional, afinal, os gastos não só reduziram em valor, como também passaram a ser redistribuídos a antigos aliados do Leste: "*The need to achieve more with fewer resources puts pressure on policy makers and aid agencies to improve efficiency*" (FOSTER; STOKKE, 1999. p. 47).

Para Nicolas van de Walle (1995), os anos 1990 foram palco de uma profunda crise de reavaliação, por parte das elites políticas, do papel da ajuda como instrumento de política externa cujas clássicas justificativas geopolíticas já não se mostravam consistentes. De acordo com o autor, a percepção negativa sobre a ineficácia da ajuda, sobretudo no continente africano, foi o motor que aqueceu o debate em torno de sua credibilidade, contribuindo para a reemergência de muitas dúvidas sobre a própria concepção de ajuda como veículo apropriado para encorajar o desenvolvimento econômico.

> A imagem negativa da corrupção governamental e o fanatismo étnico encorajou essa ideia popular cada vez mais generalizada de que os africanos podem contar apenas consigo mesmos se eles se encontram em uma situação difícil e que, assim, a ajuda não serve para nada (...) A época é, portanto, propícia a uma avaliação econômica na África. Dado o caráter deplorável da evolução econômica dos últimos vinte anos, está claro que essa ajuda não se mostrou à altura das antigas promessas, sem dúvida ingênuas, de um desenvolvimento econômico rápido e de eliminação da pobreza (van de WALLE, 1995. p. 382. **Tradução própria**[44]).

Como será aprofundado nesta seção, a eficácia da ajuda tem sido um tema recorrente nos debates em torno da CID sempre em crescimento, sobretudo a partir dos anos 2000. Apesar de possuir trajetória própria, em determinado ponto evolui para o debate da Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD), embora não possuam a mesma origem. O esforço do

[43] van de WALLE, N., 1995; FOSTER, J.; STOKKE, O. 1999; BOURGUIGNON, F; SUNDENBERGUE, M., 2007; VERSCHAEVE, J. et al., 2016.

[44] L'image négatif de la corruption gouvernementale et le fanatisme ethnique – a encouragé cette idée populaire de plus en plus répandue que les africaines ne peuvent s'en prendre qu'à eux-mêmes s'ils se trouvent dans une situation difficile et que, par conséquent, l'aide ne sert à rien. (…) L'époque est donc, propice a une évaluation économique à l'Afrique. Étant donné le caractère déplorable de l'évolution économique des vingt dernières années, il est clair que cette aide ne s'est pas montrée à la hauteur des anciennes promesses, sans doute naïves, d'un développement économique rapide et de l'élimination de la pauvreté.

presente tópico, nesse sentido, é demonstrar evolução e integração da CPD ao debate da eficácia.

1.3.1 Gênese e Evolução da Eficácia da Ajuda na CID

Apesar da relevância que ganha na década de 1990, o tema da eficácia da ajuda pode ser lido como tão antigo quanto o próprio surgimento e a institucionalização da CID, afinal um dos principais objetivos das instituições burocráticas é ser eficaz. Na literatura sobre instituições públicas[45] há uma clara distinção entre eficácia, efetividade e eficiência[46].

A eficácia da ajuda enquanto necessidade de racionalização da ajuda ao desenvolvimento surge à cena na década de 1990, mas o tema nunca saiu do espectro institucional do CAD da OCDE. É evidente que, pensando em termos de cooperação internacional para o desenvolvimento, em última instância uma cooperação eficaz é aquela que atinge desenvolvimento. Sob tal ótica, toda cooperação até aqui empregada se mostrou ineficaz na medida em que os países beneficiários não conseguiram atingir o patamar de desenvolvidos. Mas, como vimos, o *status* "desenvolvido" é mais complexo que um fim a ser perseguido. Nesse sentido, o que representa uma ajuda eficaz variou conforme os interesses dos países doadores, o cenário mundial e os valores centrais que os países doadores advogavam.

Se, por um lado, não há registro de que o desenvolvimento dos países beneficiários tenha sido atingido graças à ajuda externa desde o processo fundacional da CID, por outro lado a institucionalização da ajuda passou por grandes transformações conforme também variava o cenário internacional. A eficácia da ajuda, embora tenha ganhado maior visibilidade na década de 1990, sempre esteve no espectro institucional. O CAD, que nasce submetido a interesses estratégicos dos EUA passa no decorrer do tempo, a competir no cenário internacional por um papel mais central e centralizador da ajuda e por maior peso político em relação aos interesses e à ajuda bilateral. Nesse sentido, todo o movimento da evolução da eficácia da ajuda

[45] Há uma ampla literatura sobre instituições públicas que de certa forma tangenciam o debate travado nesse capítulo, mas distanciam-se do proposto na presente tese.

[46] A eficiência se refere a utilizar os recursos disponíveis da melhor forma possível. Fala, portanto, em redução dos custos, o tempo, as perdas e os desperdícios. Eficácia refere-se a eficiência está relacionada à maneira como a atividade é realizada, enquanto a eficácia tem relação com as tomadas de decisão e o resultado alcançado. a efetividade consiste em fazer o que tem que ser feito, atingindo os objetivos traçados e utilizando os recursos da melhor forma possível. Portanto, refere à capacidade de ser eficiente e eficaz ao mesmo tempo.

desenvolvida pelo CAD da OCDE tem como pano de fundo esse lugar privilegiado como instituição central para promoção da CID. Olhando retrospectivamente para a trajetória institucional CID, podemos ler pelos menos três momentos fundamentais em que o CAD buscou eficácias distintas, conforme a conjuntura política internacional e os interesses da instituição. Inicialmente, no surgimento da CID, vinculada à ordem internacional bipolar, a eficácia da ajuda embora não utilizasse tal nomenclatura, estaria voltada para manutenção de aliados estratégicos dos EUA e tinha como centro das políticas públicas de ajuda, a segurança geopolítica dos aliados. Chamaremos esse período de constituição da CID como 1*) Eficácia da Ajuda Estratégica.*

Com a desintegração da União Soviética e o fim da Guerra Fria, tem-se um cenário político internacional profundamente transformado. Nesse período, o que se observa é uma tentativa de busca por maior autonomia por parte do CAD da OCDE em relação aos interesses bilaterais dos Estados. É um período também de grandes debates em torno do arranjo institucional da cooperação e de questionamentos em relação à eficácia da ajuda e mudança nas críticas à incapacidade de atingir desenvolvimento, anteriormente centrada na corrupção e debilidade das instituições, agora muito mais como autocrítica e reflexão sobre a forma de promover CID. É nesse período que também surge, pela primeira vez, o debate em torno da Coerência de Política para o Desenvolvimento embora, como veremos na seção final do capítulo, ainda de forma pouco institucionalizada. É importante destacar, ademais, que o foco central da CID nesse período girou em torno de uma série de valores liberais como democracia e direitos humanos, sendo entendidos, nesse período, como elementos centrais para se atingir desenvolvimento. Se no período da Guerra Fria a condição para determinar os beneficiários da ajuda eram os aliados políticos, com seu fim, a condicionalidade política passou a girar em torno desses valores liberais. Tem-se então, nesse período, a constituição de uma eficácia da Ajuda *2) Multilateral institucionalista* que teria, como pano de fundo, a construção de uma institucionalidade da ajuda multilateralizada.

Em linhas gerais, podemos considerar dois elementos centrais para a reestruturação da CID no período e, como veremos, da pavimentação da Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD): de um lado, a ajuda internacional deixa de se constituir como elemento de segurança geoestratégica para atuar em torno de valores como democracia, direitos humanos, boa governança, combate à pobreza. De outro lado, a crise de credibilidade das instituições da ajuda passa a impor, pela primeira vez, uma autocrítica institucional em torno da "arquitetura da ajuda" resultando em uma série de diretrizes, monitoramento e indicadores

de avaliação para atingir maior eficácia. É tempo, ademais, das grandes conferências multilaterais capazes de mobilizar em torno de agendas temáticas – como a Rio 92 (1992), Viena (1993) e Copenhague (1995).

A partir dos anos 2000, uma série de transformações sistêmicas também passam a ditar novos debates no campo da CID. Nesse período é estabelecido, por parte da ONU, objetivos globais conjuntos como o Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), estabelecendo metas de superação de fome, pobreza, analfabetismo, etc. As preocupações com a eficácia da ajuda também se inserem em um novo contexto de grande diversificação dos atores[47] e de desgaste da ajuda por parte dos beneficiários em relação ao engessamento e à verticalidade das estruturas de Cooperação Norte-Sul (CNS) e, ao mesmo tempo, de emergência da Cooperação Sul-Sul (CSS). A ascensão de novos centros de poder como a China e os BRICS diversificou a CID: a cooperação desenvolvida pelos países do CAD da OCDE passou a ser chamada de Cooperação Norte Sul (CNS) e a cooperação desenvolvida por países em desenvolvimento, e fora do alcance institucional e controle da OCDE, passou a ser chamada de Cooperação Sul-Sul (CSS). É um momento, portanto, de diversificação e descentralização da CID que pode ser lido como de ameaça à hegemonia da OCDE.

A conjuntura internacional mais uma vez impulsionou as transformações da CID, reverberando em novos debates em torno da eficácia da ajuda. Uma série de Reuniões de Alto Nível endossaram a eficácia como elemento central do debate internacional, produzindo quatro documentos a respeito. 1) Declaração de Roma (2003): sobre harmonização das políticas, procedimentos e práticas dos doadores com seus beneficiários por resultados mais eficazes e próximos dos ODM; 2) Declaração de Paris (2005): onde doadores e parceiros identificaram dimensões para uma ajuda mais eficaz: Harmonização, Alinhamento, Apropriação, Prestação de Contas/Responsabilização Mútua e Gestão para os Resultados; 3) Agenda para a ação de Acra (2008): a partir das diretrizes de Paris, foram identificadas ações prioritárias, algumas de implementação imediata, no sentido de se acelerarem os resultados; e 4) Parceria de Busan para uma Cooperação para o Desenvolvimento eficaz (2011): prezando pelos princípios da *apropriação*, foco nos resultados, parcerias inclusivas, transparência e responsabilização na prospecção de objetivos comuns, pela primeira vez abarcando atores diversos, inclusive atores da CSS que, dentre outras iniciativas, passa falar em maior flexibilização das diretrizes[48]. As

[47] Estados, ONGs, atores privados, organismos multilaterais, atores privados, etc. (OLIVIÉ, I; SORROZA, A. 2006).

[48] ECDPM, 2015.

Reuniões de Alto Nível são sintomáticas e refletem diretamente na constituição do conceito de Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD) como resposta à necessidade de coordenação e harmonização entre políticas e práticas de cooperação para o desenvolvimento. Versam, ademais, sobre o fraco alcance em torno da proliferação de pequenos projetos de cooperação descoordenados e mais propícios a contradições. Nesse sentido, o objetivo central consiste na construção de diretrizes para a cooperação com maior coordenação entre atores em um mesmo plano e objetivos gerais de desenvolvimento, sob o princípio de apropriação (*ownership*). Para tal, faz-se necessário uma revisão das políticas e instrumentos de cooperação e de toda estrutura em seu entorno. Em resumo, o desenvolvimento dos países beneficiários necessitaria maior eficácia, mas sobretudo, maior coerência no conjunto das políticas promovidas por seus doadores[49].

Esse novo momento da CID de aproximação da CSS e de reciclagem de seu arranjo pode ser lido como tentativa, por parte da OCDE, de se manter como uma instituição central para a cooperação. Como podemos ver, a eficácia da ajuda adquiriu, no decorrer do tempo, uma roupagem distinta de acordo com as mudanças no cenário mundial. Chamaremos tal fase da eficácia da ajuda de *3) Regulatória Descentralizada*, pois a eficácia está diretamente relacionada à tentativa de regulamentação do CAD em um contexto em que a cooperação bilateral ganha maior diversificação com a participação dos países do Sul.

Argumentamos aqui que a Eficácia da Ajuda não pode ser pensada apenas sob a ótica do desenvolvimento. Uma instituição é eficaz quando ela consegue instituir, implementar e desenvolver seus projetos, sendo eles capazes ou não de produzir desenvolvimento e, sob tal ponto de vista, a AOD sempre foi eficaz, mas variou em termos de valores almejados. O quadro a seguir busca sintetizar o argumento sobre essa evolução do conceito:

[49] OLIVIÉ, I. SORROZA, A., 2006.

QUADRO 02

Evolução da Eficácia da Ajuda junto ao CAD/OCDE					
Eficácia da Ajuda	**Período**	**Marco temporal**	**Cenário Mundial**	**Arranjo Institucional**	**Valores centrais**
Estratégica	Anos 1960	Fim da II Guerra	Mundo bipolar e cooperação estratégica	Submetida aos interesses dos países centrais em suas relações bilaterais	Segurança "Dever moral"
Multilateral Institucionalista	Anos 1990	Fim da Guerra Fria	Capitalismo imperialista e financeiro, ordem mundial coordenada por EUA e União Europeia	Busca por maior concertação multilateral em relação aos interesses bilaterais, boa governança como elemento normativo central, autocrítica institucional em torno da eficácia da ajuda, normatização e criação de condicionalidades políticas	Valores liberais na economia e na democracia, Direitos Humanos, promoção do desenvolvimento sustentável
Regulatória descentralizada	Anos 2000	Declaração de Paris (2005)	Ascensão da China e dos BRICS com polo de poder, difusão do poder internacional; diversificação e descentralização da Ajuda Internacional, com a consolidação da CSS	Foco na Harmonização das políticas de Ajuda e Apropriação, transparência e bom desempenho institucional Busca por um modelo comum de CID Busca por Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD);	Fim da pobreza: Poverty Reduction Strategy (PRS)

FONTE: Elaboração Própria.

Como vimos, a eficácia da ajuda não pode ser dissociada desses processos de reestruturação institucional. Embora a tal ponto pareça evidente que a autocrítica em torno da eficácia da ajuda nos anos 2000 também seja um reflexo da incidência da CSS como oxigenação e concorrência de modelos ideológicos de cooperação, essa hipótese é pouco discutida na literatura. Nesse sentido, a constituição tipológica usada aqui é uma tentativa de leitura do fenômeno que não necessariamente é acompanhada pelos autores do campo.

Uma vez identificadas as fases pela qual o debate em torno da eficácia da ajuda passou, o tópico seguinte ocupar-se-á dos elementos centrais da sua terceira fase: a *regulatória descentralizada* e de como as críticas em torno da eficácia resultaram na ampliação do debate da Coerência de Políticas para o Desenvolvimento. Embora não tenham origens comuns, eficácia da ajuda e coerência de políticas passam a constituir uma abordagem comum nessa nova fase da CID.

1.3.2 Debates em Torno da Eficácia Regulatória Descentralizada: harmonização, boa governança e impactos da ajuda

Ao analisar as grandes transformações sofridas na "arquitetura da ajuda" iniciadas no final da Guerra Fria e impulsionadas pela Cúpula do Milênio (2000) e pela Conferência de Monterrey (2002), François Bourguignon e Mark Sundberg (2007) argumentam que duas características principais estão a emergir no âmbito da CID: em primeiro lugar, uma forte ênfase na *country ownership* (apropriação dos países) e nas estratégias de desenvolvimento em torno da qual os doadores devem "alinhar-se". A ajuda está cada vez mais ligada à implementação autônoma da estratégia de redução da pobreza - *Poverty Reduction Strategy* (PRS) – que toma o lugar das clássicas condicionalidades políticas negociadas bilateralmente. Para os autores:

> A harmonização dos procedimentos está avançando gradualmente. A Declaração de Paris de março de 2005 sobre Eficácia da Ajuda, assinada por mais de 100 países, reconhece que a melhora da coordenação para ajuda, a promoção do alinhamento entre doador e as estratégias do país e eliminando o "peso das condicionalidades" de parte dos receptores são vitais. (BOURGUIGNON E SUNDBERG, 2007. p. 319. **Tradução própria**[50]).

A segunda característica notada pelos autores é a alocação da ajuda com base no desempenho, medida pela força das políticas públicas dos países e pelos resultados monitoráveis (indicadores intermediários) que eles fornecem. Para os atores, há uma forte ênfase nos indicadores de desempenho abrangendo diversos aspectos da eficácia do desenvolvimento – como, por exemplo, governança, ambiente das políticas, resultados intermediários e impactos finais.

> Boa governança é necessária para uma arquitetura da política mais efetiva e um uso melhor dos recursos públicos. Um bom ambiente para a formulação de políticas garante que as condições básicas necessárias para ajudar o desenvolvimento são atingidas: boas macropolíticas, um clima favorável ao investimento, mecanismos para escolha de políticas locais eficientes, etc. (BOURGUIGNON E SUNDBERG, 2007. p. 319. **Tradução própria**[51]).

Do nosso ponto de vista, a tentativa de alinhamento por parte dos doadores - agora

---

[50] Harmonization of procedures is gradually advancing. The March 2005 Paris Declaration on Aid Effectiveness, signed by over 100 countries, recognizes that improving aid coordination, promoting donor alignment with country strategies, and cutting the "compliance burden" on aid recipients are vital.

[51] Good governance is needed for more effective policy design and better use of public resources. A good general policy environment guarantees that the basic conditions needed to help development are met: sound macro policies, a favorable investment climate, decentralization mechanisms for efficient local policy choice, etc.

agregando também os países da CSS – em torno da CID, pode ser lido como uma tentativa por parte do CAD da OCDE de centralização e legitimação da instituição como a mais qualificada para coordenar e se manter no centro de poder da ajuda internacional. Ademais, a ideia de "boa governança" enquanto garantia para uma política pública eficaz estaria, de certo modo, conectada ao que os países doadores centrais consideram mais próximo da sua própria forma de medir governança. Para bem ou para mal, a percepção de "boa governança" é compartilhada por toda a literatura consultada, o que demonstra a importância do tema para compreender o atual período. Para Bourguignon e Sundberg (2007) a seletividade da alocação da ajuda baseada na qualidade da governança e a ideia de constituição de políticas públicas gerais aumentaram significativamente desde meados dos anos 1990, sobretudo entre instituições multilaterais, mas também entre agências bilaterais. Para os autores, isso é indício da emergência de um novo modelo de cooperação baseado no desempenho institucional e na boa governança.

Seguindo na mesma linha argumentativa, John Mubazi (2016) chama a atenção ao fato de que, recentemente, tem-se dado muita atenção à boa governança como chave para a eficácia do desenvolvimento, argumentando-se, por exemplo, que gastar dinheiro com bens e serviços públicos sem levar em consideração um ambiente de governança adequado pode não levar aos resultados desejados. Para o autor, boa governança é, em linhas gerais, a capacidade do governo em gerir eficazmente os seus recursos e implementar políticas sólidas (dimensão econômica), ainda que sua conceituação possa, de fato, ser muito mais ampla:

> De acordo com Jha e Zhuang (2014) o conceito de governança é amplo - mas quase sempre inclui autonomia e responsabilização ("voice and accountability"), estabilidade política e ausência de violência, efetividade do governo, regulação de qualidade, o império da lei e controle da corrupção. Boa governança tem dimensões política, econômica e institucional. (MUBAZI, J. 2016. p. 120. **Tradução própria**[52]).

Um elemento central desta fase da eficácia da ajuda que merece ser levado em consideração é que, diferentemente da primeira fase na qual a culpa para a ineficácia da ajuda era atribuída aos beneficiários ou, da segunda fase, na qual os doadores passam a assumir maior responsabilidade pelos impactos positivos e/ou negativos da AOD, na fase atual há uma percepção mais relacional e compartilhada em torno das responsabilidades. Segundo John Mubazi (2016), em um contexto de crise global financeira e econômica, doadores e beneficiários da ajuda estão sendo cada vez mais pressionados a produzir resultados eficazes

[52] According to Jha and Zhuang (2014) the concept of governance is broad - but nearly always includes voice and accountability, political stability and absence of violence, government effectiveness, regulatory quality, rule of law, and control of corruption. Good governance has political, economic, and institutional dimensions.

nas políticas de cooperação internacional.

Outro aspecto central desta fase são as novas formas de medir os impactos da ajuda. Se, do ponto de vista unicamente econômico, as políticas de CID têm sido vistas como ineficazes, a análise sobre os impactos da ajuda tem sido fundamental para o debate da eficácia na medida em são olhados para além da dimensão econômica. Primeiramente, porque os impactos da ajuda abrangem tanto beneficiários quanto doadores; em segundo lugar, porque tais impactos podem ser percebidos em diversos níveis como: efeitos sociológicos, políticos e econômicos de doadores e beneficiários; se promovem estabilidade; se geram desigualdades na distribuição da ajuda; que tipo de indivíduos são beneficiados; se atingem os objetivos projetados; se produzem benefícios a curto, médio ou longo prazo; em que escala produzem efeitos; e, em última instância, se são capazes de atingir desenvolvimento. Enfim, o leque de possibilidades de análises sobre a eficácia da ajuda é extremamente vasto, mas abre possibilidades para pensar outras dimensões em que as políticas de cooperação impactam positiva e/ou negativamente.

No bojo de tantas formas de analisar a eficácia da ajuda, é importante levar em consideração que uma CID mais eficaz não necessariamente produz nos países beneficiários instituições mais eficazes. Nicolas van de Walle (1995), analisando a ajuda ao continente africano, reflete sobre o paradoxo que a eficácia da ajuda não consegue superar

> A ajuda desempenhou um papel significativo na estabilidade da região, sem, entretanto, ser capaz de estimular a construção de Estados eficazes. Os Estados mais frágeis da região sobreviveram graças a esse apoio exterior, sem chegar a uma verdadeira institucionalização. Em outros termos, o apoio conferido pelos doadores criou um certo tipo de relações entre Estado e sociedade que, no fim das contas, minou a legitimidade do Estado (WALLE, 1995, p. 403. **Tradução própria**[53]).

A pressão por maior eficácia também corre o risco de limitar a ajuda não aos que mais necessitam, mas aos que, em tese, podem produzir melhores resultados. De acordo com Matthew Winters (2010) uma série de pesquisas têm demonstrado que a ajuda mais eficaz é aquela feita com países com "boas instituições", que compartilham valores democráticos. É nesse ponto que o debate sobre a eficácia da ajuda se mostra insuficiente, pois para ser eficaz, a CID deveria ter a capacidade de produzir resultados por si, independente das estruturas existentes nos países beneficiários. Ademais, sendo a eficácia um conceito tão relativo e polissêmico, uma política pública poderia ser ao mesmo tempo eficaz e ineficaz conforme a

[53] L'aide a joué un rôle significatif dans la stabilité politique de la région, sans toutefois être capable de stimuler la construction d'États efficaces. L'État le plus faibles de la région, ont survécu grâce à ce soutien extérieur, sans parvenir à une véritable institutionnalisation. En d'autres termes, le soutien accordé par les donateurs a créé un certain type de relations entre l'État et la société qui, en fin de compte, mine la légitimité de l'État.

ótica em que se esteja olhando. Será a ajuda eficaz se conseguir ser implementada conforme planejado? Se atingir o objetivo proposto? Se produzir desenvolvimento? Como demonstrado, no período que definimos como *eficácia estratégica*, uma política eficaz era aquela que conseguia ampliar o número de aliados geopolíticos dos EUA. Era ela por isso uma boa política de ajuda ao desenvolvimento? Na segunda fase, à qual definimos de *eficácia multilateral institucionalista*, uma política eficaz era aquela que levava em consideração valores democráticos e de direitos humanos. Era por isso eficaz na promoção de desenvolvimento?

Dada a fluidez e a polissemia do conceito, a eficácia pode acabar tornando-se um conceito vazio em que qualquer tipo de prática pode dela se apropriar, como ocorreu com vários outros conceitos na história da CID (modernização social e econômica, desenvolvimento integrado, desenvolvimento sustentável, boa governança, etc.). A evolução no debate da eficácia da ajuda levou, portanto, os atores políticos a questionar como seria possível avançar de forma mais concreta para uma CID capaz de promover desenvolvimento? Como veremos na seção final deste capítulo, a Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD) pode ser lida como uma tentativa de constituir de forma mais sólida a eficácia da ajuda. Em linhas gerais, podemos intuir que a CPD reflete a evolução do debate da eficácia da ajuda e se constitui como caminho necessário de renovação institucional do modelo de cooperação do CAD da OCDE em um contexto de perda de hegemonia e diversificação do campo da CID e da perda de credibilidade quanto à capacidade de proporcionar desenvolvimento aos países que dela foram beneficiários.

1.4 Coerência de Políticas para o Desenvolvimento: gênese, evolução da pauta, construção conceitual, marcos legais, princípios e debates

O conceito de Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD), sobretudo a partir dos anos 2000, tornou-se um dos assuntos mais debatidos entre os países doadores tradicionais, sendo considerado uma ferramenta realmente capaz de promover desenvolvimento, embora ainda seja nebulosa a forma como essa ferramenta poderia auxiliar na CID. Apesar da recente notoriedade do tema, enquanto conceito, a CPD surge ainda no início da década de 1990 embora, como veremos, do ponto de vista do fenômeno se possa ir ainda mais longe e remeter suas origens aos anos 1960. Apesar disso, o debate sobre a coerência de políticas permaneceu

marginal na estrutura da OCDE, ganhando verdadeiro impulso apenas em 2005 com a Conferência de Paris e, em 2007, com a criação da unidade de CPD. A relação dual entre marginalidade e constância do tema nos faz refletir sobre as razões tanto de sua posição coadjuvante quanto do impulso recente que, como veremos, colocou a temática como central para as práticas de cooperação, impondo uma nova agenda e nova forma de promover a ajuda internacional. O objetivo da presente seção é de abarcar a construção conceitual, principais debates e os marcos legais que constituem a temática da Coerência de Políticas para o Desenvolvimento e, dessa forma proporcionar maior entendimento do escopo ao qual a presente tese se insere. A sessão divide-se em duas partes: 1) Gênese, evolução conceitual e marcos legais e 2) Princípios e debates da CPD.

1.4.1. Gênese e Evolução Conceitual

A primeira vez que o conceito de Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD) surge, conectado à CID, é em dezembro de 1991, na reunião anual de alto nível do CAD/OCDE onde foram determinadas quatro prioridades-chave: 1) estabelecer uma definição de CPD; 2) desenvolver uma metodologia para acessar os custos de incoerência política; 3) identificar melhores práticas (*best practices*) na promoção de CPD e 4) promover horizontalidade no trabalho junto à OCDE. Apesar disso, pouco esforço foi, de fato, empenhado para implementar tal agenda. Ao contrário, nos anos seguintes, o enfoque esteve voltado para a boa governança, eficácia da ajuda e desenvolvimento participativo[54] ().

A eficácia da ajuda, como vimos, ocupou a centralidade nos debates da CID durante toda a década de 1990, instituindo formas de atuação e mecanismos de controle e harmonização da cooperação, mas mantendo-se, em última instância, como um valor a ser perseguido pelas instituições, sem, contudo, operacionalizar formas para que a CID possa ser tida como eficaz. Jacques Foster e Olav Stokke (1999), explicam que a principal preocupação era que as práticas de ajuda dos países não fossem conflitantes entre si, mas a dificuldade centrava-se no fato de que a cooperação não opera num vácuo político; isto é, as práticas também estão condicionadas aos interesses e estratégia de seus doadores. O objetivo, portanto, com a CPD seria criar

[54] VERSCHAEVE J.; DELPUTTE, S; ORBIE, J., 2016.

políticas coerentes e não conflitantes entre os doadores e os beneficiários por meio da constituição de normas para a CID:

> Segue que a conquista da coerência de políticas será afetada por fatores sistêmicos como, em particular, um sistema de normas coerente, procedimentos para a implementação dessas normas, incluindo negociação, mediação e resolução de conflitos, e instituições responsáveis por decidir e monitorar políticas, monitoramento, bem como pela aplicação desse conjunto de normas. (FOSTER; STOKKE, 1999. p. 18. **Tradução própria**[55]).

Dado o contexto de transformações globais, sobretudo em termos de integração de mercados, o objetivo era criar uma estrutura comum de atuação no campo da ajuda enquanto fórmula para obter maior eficácia. Trata-se sobretudo de um modelo de *rational choice* no qual se formulariam a) objetivos em termos de harmonização, que conseguissem ser internacionalmente consistentes; b) criação de estratégias e mecanismos que não fossem conflitantes; e c) os resultados deveriam corresponder com as intenções e objetivos ou no mínimo não ser conflitantes. O principal desafio seria harmonizar interesses e atuações entre sistemas que atuam conforme suas próprias lógicas.

> A formulação e implementação de políticas em nível internacional e nacional envolve muitos sistemas que podem se relacionar um com outro tanto horizontalmente, quanto verticalmente. Em cada sistema, predomina uma visão de mundo, baseada nos objetivos gerais buscados e em valores e interesses, em constante mudança, dos principais interessados. Esses sistemas são eles mesmos parte de sistemas ainda mais amplos. O que se considera uma escolha racional serão específicos a cada sistema e, assim, podem variar de um para outro. (FOSTER; STOKKE, 1999. p. 25. **Tradução própria**[56]).

De acordo com Joren Verschaeve et al. (2016), a CPD assumiu centralidade na agenda política da OCDE apenas a partir de 2007. Antes disso, contudo, o tema, apesar de tangencial, manteve-se presente:

> (...) a questão do CPD não saiu completamente do radar durante os anos de 1990. Em um nível retórico, o princípio foi reafirmado em algumas ocasiões, mais notavelmente no relatório do CAD "Moldando o século 21". Entretanto, ao mesmo tempo em que esse relatório estabeleceu uma série de objetivos bem definidos de desenvolvimento

[55] It follows that attainment of policy coherence will be affected by systemic factors such as, in particular, a coherent norm system, procedures for the implementation of these norms, including negotiation, mediation and conflict resolution, and institutions responsible for policy decision-making, monitoring and enforcement of these norms set.

[56] Policy formulation and implementation at an international or national level involve many systems which may relate to each other both horizontally and vertically. Which each system, a predominant "world view" prevails based on overall objectives pursued and ever-shifting balance between the values and interests of major stakeholders. These systems are themselves part of a wider system. What is considered a rational choice will be system-specific and may, accordingly, vary from one system to another.

> internacional, suas provisões em CPD eram curtas e ambíguas (VERSCHAEVE et al., 2016. P. 49. **Tradução própria**[57]).

Conforme esclarecem os autores, o princípio da CPD fora reafirmado em diversas ocasiões, normalmente à margem de outras discussões de maior destaque como o estabelecimento dos ODM. Ainda em 2000, uma coalizão de países (Bélgica, Canadá, Países Baixos e Reino Unido) tentou dar centralidade ao tema, mas não logrou sucesso. Em 2002, o mesmo grupo mais uma vez pressionou o conselho ministerial da OCDE a adotar uma agenda comum de desenvolvimento:

> Em 2002, os mesmos países que pressionaram o Conselho Ministerial da OCDE para adotar a 'Ação da OCDE por uma agenda de desenvolvimento compartilhada', que convocava a Organização a 'ampliar seu entendimento da dimensão do desenvolvimento das políticas de seus países membros e seus impactos sobre os países em desenvolvimento' (OCDE, 2002). No entanto, e de maneira similar ao início dos anos de 1990, poucos esforços foram realizados para implementar essa agenda. De fato, a única realização importante foi a inclusão de um capítulo sobre o CPD na análise de partes da CAD de 2002 em diante. Consequentemente, os doadores do CAD eram forçados - pelo em alguma medida - a prestar atenção à coerência de políticas em suas políticas vis-à-vis o mundo em desenvolvimento (VERSCHAEVE et al., 2016 p. 49. **Tradução própria**[58]).

Para os autores, o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE não apresentou, de fato, uma definição clara, nem foi capaz de estabelecer indicadores de coerência, concentrando-se exclusivamente na tentativa de alcançar o CPD a nível institucional (isso é, evitar incoerência de políticas). Apesar disso, formulou-se uma noção seminal, por parte dos países doadores da OCDE, de que a CPD consiste numa estratégia importante para atingir um desenvolvimento transformador.

Em 2007 a OCDE criou a chamada unidade de CPD para estimular debates e atuações em torno da temática, além de uma rede informal de pontos focais para reforçar o diálogo sobre tal questão. Desde então, apenas em maio de 2011 o conselho ministerial da organização decidiu elaborar a primeira estratégia abrangente sobre desenvolvimento, levando, no ano seguinte, à

[57] [...] the issue of PCD did not fall completely off the radar during the 1990s. At a rhetorical level, the principle was reaffirmed on several occasions, most notably in the DAC's report 'Shaping the 21st century'. However, while this report put forward a series of well-defined international development goals, its provisions on PCD were short and ambiguous

[58] In 2002, the same countries pushed the OECD's Ministerial Council to adopt the 'OECD action for a shared development agenda', which called upon the Organization to 'enhance the understanding of the development dimension of member country policies and their impact on developing countries' (OECD, 2002). However, and similar to the early 1990s, few efforts were undertaken to implement this agenda. In fact, the only important achievement was the inclusion of a PCD chapter in the DAC's peer reviews from 2002 onwards (OECD/DAC, 2002). Consequently, DAC donors were forced – at least to some extent – to pay attention to policy coherence in their policies vis-à-vis the developing world.

adoção da "Estratégia da OCDE para o Desenvolvimento", que tinha como objetivo:

> [...] um conjunto claro de prioridades, a ver (i) desenvolver análises sistemáticas e baseadas em evidências dos custos e benefícios de políticas (in)coerentes, (ii) estabelecer indicadores para monitorar o progresso da CPD, (iii) focar em aspectos chave como segurança alimentar, fluxos financeiros ilícitos e crescimento verde, e (iv) estimular o diálogo em CPD na organização, bem como em diferentes partes interessadas (stakeholders) (OCDE, 2012a). (VERSCHAEVE et al., 2016. p. 50. **Tradução própria**[59]).

Os esforços no contexto das discussões desde então têm sido em torno de trazer o debate para o topo da agenda internacional e constituir formas eficazes de promover CPD. Embora ainda seja incipiente, o princípio recebeu, neste momento, mais atenção do que nunca em todos os níveis de políticas.

Ao procurar compreender as razões para o conceito levar quinze anos desde o seu lançamento até o momento em que ele passa a ser central para a cooperação dos países da OCDE, Verschaeve et al. (2016) formulam 4 causas explicativas: a) causa material; b) causa eficiente; c) causa final e d) causa formal. A *a) causa material:* a noção de CPD era, há muito, considerada um pré-requisito importante para uma gestão pública eficaz. O conceito evoluiu de uma perspectiva negativa em torno das incoerências das práticas de cooperação, para uma perspectiva positiva de uma ferramenta para a transformação, isto é, para uma nova narrativa organizadora dos debates sobre desenvolvimento. Assim, a elaboração da noção por volta de meados dos anos 2000 revelou-se uma condição material necessária para sua ascensão na agenda.

Além da causa material, os autores definem causas eficientes e finais. A *b) causa eficiente*, relaciona-se a explicações sobre quem ou o que provocou a mudança: para os autores, os principais propulsores da ascensão da CPD foram, além das instituições formais do CAD/OCDE, países da União Europeia, especialmente Holanda, Finlândia e Suécia.

> Uma maioria de membros do CAD apoiou a proposta da Comissão Europa (CE), i.e., principalmente países da União Europeia que ou estavam convencidos da ideia (e.g. Áustria, Bélgica, Alemanha, França, Espanha, Reino Unido), ou sem disposição para contrariar a Comissão (e.g. Itália, Grécia, Portugal, Polônia) [...]. Além disso, em 2008 a CE foi uma das principais defensoras da CPD no Encontro de Alto Nível da CAD [...] e no Conselho Ministerial da OCDE [...], ilustrando, desse modo, seu compromisso com a promoção da CPD. Em anos mais recentes, a CE tem sido também uma das defensoras mais fortes da CPD, como por exemplo, durante o a

[59] [...] clear set of priorities, namely (i) develop systematic and evidence-based analyses of the costs and benefits of (in)coherent policies, (ii) establish indicators to monitor progress on PCD, (iii) focus on key issues such as food security, illicit financial flows and green growth and (iv) foster dialogue on PCD within the organization as well as across different development stakeholders (OECD, 2012a).

> redação do novo mandato da CAD e da Estratégia para o Desenvolvimento da OCDE [...]. Importa ressaltar que a CE desempenhou um papel importante no entendimento do conceito [...] ao empreender diversos estudos sobre o tópico e apresentá-los nos encontros da CAD e da OCDE [...]. Acrescente-se ainda que a Comissão ajudou a OCDE com o estabelecimento de uma rede informal de pontos focais de CPD em 2007, aprimorando a experiência que tivera ainda em 2003, ao dar início a essa mesma rede [...], e manteve relações próximas com a unidade de CPD com quem dialogava regularmente e organizava eventos (e.g. Comissão Europeia, 2013; OCDE/CAD, 2009b). Finalmente, em termos de apoio financeiro, a CE tem sido uma das maiores contribuidoras voluntárias para o trabalho de OCDE e CAD (VERSCHAEVE et al., 2016. p.9). (VERSCHAEVE et al., 2016. p. 53. **Tradução própria**[60]).

A *c) causa final* trata da intencionalidade - qual foi o impacto pretendido ou fator para mudança? - Aqui os autores remetem às estratégias institucionais de sobrevivência frente a um cenário de mudança e diversificação dos atores da ajuda. Por fim, os autores falam em *d) causa formal* para a evolução do conceito. Estas referem-se a estruturas, normas e discursos que definem e estruturam a prática social e devem ser vistas como constitutivas. Reunindo os 4 elementos, os autores concluem que o estabelecimento da CPD reflete, em grande medida, o peso da UE na OCDE e no CAD. Enquanto no caso da OCDE, os estados membros da UE representam 21 dos 34 membros, no CAD eles representam 20 dos 29 membros, o que permite uma grande capacidade de influenciar as decisões. Ressaltam, ademais, que a existência da UE como elemento de unificação de estruturas e padrões de política também facilitou o comprometimento com a CPD como princípio.

> Em nível de cooperação regional na Europa, a coerência de políticas para desenvolvimento se torna particularmente importante por causa dos arranjos institucionais: ajuda dos membros da União Europeia são parcialmente providenciados de maneira bilateral por meio das agências de cooperação e parcialmente canalizadas por meio da Comissão Europeia (e agências globais multilaterais). Essa estrutura torna a incoerência política particularmente visível e inconveniente. Ela também ilumina a problemática central da coerência de políticas e, portanto, se torna também instrumental para o projeto europeu e é usado para esse propósito pelo centro em seu esforço para criar uma política externa e de segurança comum. Do ponto de vista da União Europeia, isso pode constituir uma justificativa para a coerência de políticas tão importante quanto as tradicionais tendo por referência

[60] [...] a majority of DAC members supported the EC's proposal, that is. mainly EU countries that were either convinced of the idea (for example, Austria, Belgium, Germany, France, Spain, the United Kindon) or unwilling to go against the Commission (for example Italy, Greece, Portugal, Poland) [...]. Furthermore, in 2008, the EC was one of the main advocates of PCD at the DAC's High-Level Meeting [...] and the OECD's Ministerial Council [...], illustrating its commitment towards promoting PCD. Also, in more recent years, the EC has been one of the strongest advocates of PCD, for example, during the writing of the new DAC mandate and the OECD Strategy on Development [...]. Importantly, the EC also played an important role in advancing the understanding of the concept [...] by undertaking various studies on the topic which it presented in meetings of the DAC and the OECD [...]. Moreover, the Commission helped the OECD with the establishment of the informal network on PCD focal point in 2007, building upon its experiences in setting-up such a network in 2003 [...], and it maintained close relations with the PCD unit with whom it regularly exchanged views [...] and organized events (for example, European Commission, 2013; OECD/DAC, 2009b). Finally, in terms of financial support, the EC has been one of the larger voluntary contributors to the OECD's and DAC's work on PCD.

> o CAD, delineadas acima. (FOSTER; STOKKE. 1999, p. 29. **Tradução própria**[61]).

Equanimemente, Göran Hydén (1999) afirma a predominância de uma tendência em nível nacional e intergovernamental da Europa de concentrar e coordenar programas e iniciativas, sob a premissa de que possuiriam maior capacidade de produzir programas eficientes e eficazes, e, talvez, acrescentamos, fundados num pensamento de possuírem as melhores instituições em termos dos valores liberais. É importante salientar que num contexto de globalização que implica uma distinção cada vez mais diluída entre diferentes níveis políticos (por exemplo, nacionais, europeus, globais), bem como diferentes áreas políticas (por exemplo, desenvolvimento, comércio, ambiente) o cenário tornou-se crescentemente favorável à difusão do conceito de CPD.

Ainda no nível das causas estruturais, a partir da segunda metade dos anos 2000, houve um impacto maior na aceitação da CPD como nova prioridade dos doadores ocidentais na medida em que necessitava reciclar a capacidade de apresentar a CID como um projeto ainda viável e legítimo. Ademais, como bem lembram Verschaeve et al (2016), o processo de legitimação da CPD emerge em meio a uma forte crítica sobre o sentido da cooperação e a emergência de outros atores que tencionam o protagonismo da CID:

> Esse período mostra a emergência de um forte discurso anti-ajuda. Chama a atenção o fato de o surgimento do CPD ter coincidido com a reemergência de um intenso debate sobre a natureza da cooperação para o desenvolvimento, instigada pela publicação de uma série de trabalhos influentes, como o de Jeffrey Sachs 'The End of Poverty' (2006), o de William Easterly 'The White Man's Burden' (2006) ou o de Dambisa Moyo 'Aux "Dead Aid" (2009). O contexto ideacional é um em que as práticas de cooperação de doadores ocidentais são severamente questionadas. Em um nível mais fundamental, a priorização do CPD pode então ser vista como uma resposta dos doadores ocidentais diante da percepção de que seu modelo de cooperação internacional está cada vez mais pressionado (Deutscher, 2010; OCDE, 2009; entrevistas 5, 9, 13). Possivelmente, essa crescente percepção que permitiu que as normas de CPD fossem aceitas, foi também fortalecida por um cenário internacional em mudança, caracterizado, dentre outras coisas, pela emergência dos BRICS. (VERSCHAEVE et al., 2016. p. 55. **Tradução própria**[62]).

[61] At the level of regional co-operation in Europe, policy coherence in development co-operation becomes particularly important because of the institutional arrangements: aid from EU member states is partly provided bilaterally through national aid agencies and partly channeled through the EU Commission (and global multilateral agencies). This structure makes policy incoherence particularly visible and inconvenient. It also illuminates the core problematique of policy coherence therefore also becomes instrumental for the European project and is used for that purpose by the centre in the effort to forge a common foreign and security policy. From the EU perspective, this may constitute as important a rationale for policy coherence as the traditional justifications outlined above with reference to the DAC.

[62] This period shows the emergence of a strong anti-aid discourse. It is striking that the rise of PCD coincides with the reemergence of a fierce debate on the nature of international development cooperation, spurred by the publication of a number of influential works such as Jeffrey Sachs' 'The end of poverty' (2006), William Easterly's 'The White Man's Burden' (2006) or Dambisa Moyo's 'Dead Aid' (2009)12. The ideational context is one in which Western donors' aid practices are severely questioned. At a more fundamental level, the

Em linhas gerais, as transformações estruturais levam a crer que a agenda da CPD pode ser vista como uma tentativa, por parte dos administradores da ajuda, de reconquistar o poder e a credibilidade perdidos. O sucesso ou fracasso da agenda dependerá, em grande medida, da capacidade de ação concreta em torno do conceito. Um grande esforço prático tem sido empregado nessa direção, ainda que seja um processo constitutivo contínuo. Sob tal ponto de vista, a CPD não seria mais que uma nova etapa de um processo constante de readequação da institucionalidade da OCDE em relação às transformações na arena internacional. Como indicam Jacques Foster e Olav Stokke:

> Se aceitarmos a observação de Fukasaku e Hirata (1995:20) que a coerência de políticas se refere à consistência de objetivos e instrumentos de política aplicados por países da OCDE, individualmente ou coletivamente, à luz de seus efeitos combinado sobre países em desenvolvimento, fica claro que a coerência de políticas tem estado na agenda desde que a ajuda internacional foi introduzida. (FOSTER, STOKKE. p. 19. **Tradução própria**[63]).

Isso não significa que a CPD não traz inovações estruturais à CID, mas que a mudança é um caminho natural de autopreservação da instituição. Contudo, certamente a CPD é muito mais que isso, ela também é reflexo de uma autocrítica sobre o papel dos países desenvolvidos no processo de desenvolvimento dos demais e da percepção de que a ajuda internacional para permanecer credível, necessitava estar mais atenta aos interesses dos países beneficiários da ajuda, não apenas no que se refere à CID, mas também na forma como as relações assimétrica impactam os países em desenvolvimento. De acordo com Jacques Foster e Olav Stokke,

> Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD) refere-se à ideia de que políticas não relacionadas à ajuda internacional de países doadores têm um impacto sobre países em desenvolvimento e, portanto, devem ter em conta as necessidades e interesses destes. (FORSTER; STOKKE, 1999. p. 23. **Tradução própria**[64]).

Göran Hydén (1999) acredita que a CPD se refere à consistência encontrada entre as intenções e os resultados da política. Em tais termos, a CPD seria, para o autor, uma mensuração

---

prioritization of PCD can thus be seen as an answer from Western donors who come to realize that their foreign aid model is increasingly under pressure (Deutscher, 2010; OECD, 2009; interviews 5,9,13). Arguably, this growing awareness that enabled the embracement of the PCD norm, was further strengthened by the changing landscape, characterized amongst others by the rise of the BRICS.

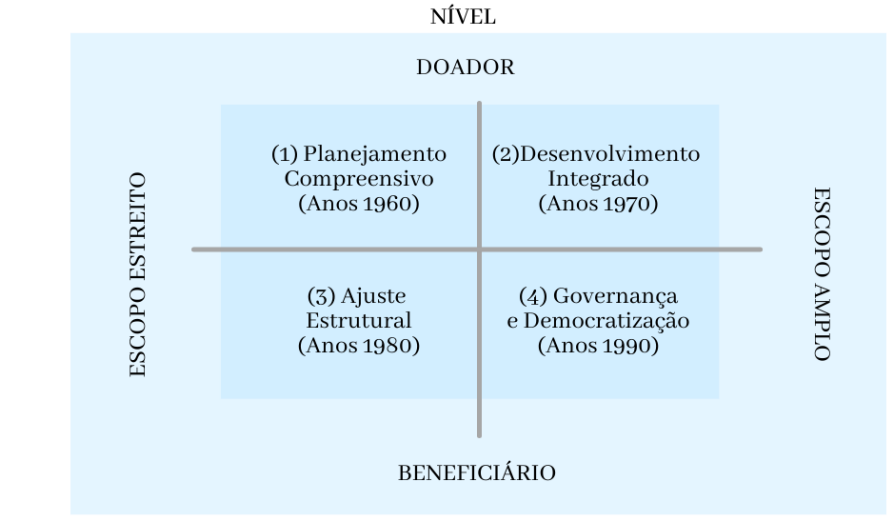
[63] If one accepts the observation by Fukasaku and Hirata [1995:20] that policy coherence refers to the consistency of policy objectives and instruments applied by OECD countries individually or collectively in the light of their combined effects on developing countries, it becomes clear that policy coherence has been on the agenda since aid was introduced

[64] Policy Coherence for Development (PCD) refers to the general idea that non-aid policies of donor country have an impact on development countries and therefore should take into account the latter's needs and interests

da eficácia institucional. O autor vai mais longe na história do conceito e defende a existência da coerência de políticas, enquanto fenômeno internacional, desde os anos 1960. De acordo com o autor, com a ajuda das questões (a) em que nível e (b) em que âmbito se busca a coerência das políticas, é possível identificar quatro posições distintas que caracterizaram a busca por coerência desde o surgimento da CID: na década de 1960, como *1) Planejamento Compreensivo;* na década de 1970, como *2) Desenvolvimento Integrado*; na década de 1980 como *3) Ajuste Estrutural* e, na década de 1990 como *4) Governança/ Democratização*. Sob tal perspectiva, a coerência de políticas teria estado presente como uma preocupação genuína da cooperação mesmo que, em cada período, sob um tipo diferente de abordagem:

IMAGEM 01

BUSCA POR COERÊNCIA NO DECORRER DA CID



FONTE: HYDÉN,1999. P. 66. Elaboração Própria.

Nos anos iniciais da CID que o autor chama de *(1) Planejamento Compreensivo*, a ajuda externa era um mero complemento aos recursos fornecidos por fontes domésticas destinada, sobretudo, ao desenvolvimento de planos nacionais no formato de guias voltados não só para o setor público, mas também para o setor privado e para o fortalecimento da economia. De acordo com o autor, a CID foi um exercício burocrático e econométrico voltado para o desenvolvimento de políticas a nível ministerial.

> Os doadores eram relutantes em questionar a soberania dos governos beneficiários e suas prioridades. Eles estavam satisfeitos em ter a oportunidade de formular projetos que poderiam se encaixar nas prioridades nacionais e, assim, servir como mecanismos

> para alcançar objetivos gerais de desenvolvimento. A ênfase estava na formulação. Se ela fosse correta, os resultados automaticamente também o seriam. Dessa perspectiva, o desenvolvimento parecia algo simples. Havia pouco, se alguma, política burocrática do lado do doador, uma vez que a cooperação para o desenvolvimento de então era tipicamente conduzida por meio de uma agência central. (HYDÉN, 1999. p. 66. **Tradução própria**[65]).

Na perspectiva do autor, nesse momento coerência estaria diretamente associada à implementação de planos de desenvolvimento. Já na década de 1970, na fase de *2) Desenvolvimento Integrado* o autor argumenta que o principal método de lidar com incoerências políticas foi integrar atividades de desenvolvimento e reunir objetivos políticos divergentes sob um único guarda-chuva institucional, reduzindo assim os riscos de conflito na consecução de objetivos de desenvolvimento econômico e social. Duas abordagens de desenvolvimento integrado foram testadas: uma centrada no estabelecimento de um projeto ou programa de desenvolvimento integrado independente baseado em uma região geográfica específica de um país[66]. Outra, integrando os serviços governamentais existentes, fortalecendo a administração central[67].

> O escopo desses formuladores integrados de desenvolvimento era deliberadamente multi-setorial. A abordagem anterior pode ter sido integrada no âmbito do planejamento e formulação, mas era desconexa no que tangia à implementação. A nova abordagem foi pensada para aproximar planejamento e implementação, com a esperança de se aumentar a efetividade das políticas. A ideia de se ter tudo - agricultura, educação, saúde pública e infraestrutura - sob o mesmo teto era simpática a políticos e especialistas. Os primeiros gostavam da ideia de desenvolvimento integrado pois, com o acesso a um amplo leque de atividades ligadas ao desenvolvimento, aumentavam suas chances de conseguir legitimidade para seus governos e para si mesmos. Já os segundos aprovaram a medida porque era uma reforma administrativa que aproximava os servidores civis de seus clientes, aumentando assim o prospecto de uma maior coerência de políticas. (HYDÉN, 1999. p. 67. **Tradução própria**[68]).

---

[65] Donors were reluctant to question the sovereignty of the recipient government and its priorities. They were satisfied with having the opportunity to design projects that would fit into these national priorities and thus serve as mechanisms for realising overall development objectives. The emphasis was on design. If the design was correct, results would automatically follow. From this perspective, development looked simple. There was little, if any, bureaucratic politics on the donor side, because development co-operation in those days was typically conducted through a central agency.

[66] A Unidade de Desenvolvimento Agrícola de Chilalo, na Etiópia, financiada pela Suécia, foi o esforço piloto que levou a projetos baseados nessa abordagem na Etiópia e em outras partes da África.

[67] O primeiro projeto foi implementado na Tanzânia, seguido por outros países como Zâmbia e Quênia.

[68] The scope of these integrated development programmers was deliberately multi-sectoral. The previous approach may have been integrated at the level of planning and design but when it came to implementation it was disconnected. The new approach was meant to bring planning and implementation closer together in the hope that it would increase policy effectiveness. The idea of having everything – agricultural, education, public health and infrastructure – under one roof appealed to politicians and experts alike. With access to a broader range of development activities, the former liked integrated development because it enhanced their chances of gaining legitimacy for their government and themselves. The latter approved of the measure because it was an

Na perspectiva do autor a ideia de coerência estava conectada à capacidade do beneficiário de constituir estruturas sólidas para absorção da ajuda internacional. O autor argumenta que o desenvolvimento integrado, no entanto, não sobreviveu além dos anos 70, por falhas aparentes como a grande burocratização e rigidez administrativa, além da criação de uma grande, elaborada e dispendiosa estrutura de apoio para a implementação.

Na década de 1980, o autor defende que o período de *3) Ajuste estrutural* trouxe uma maneira totalmente nova de olhar para a coerência de políticas no desenvolvimento. A partir do relatório do Banco Mundial de 1981 sobre como acelerar o crescimento, não mais o Estado, mas sim o mercado, passou a ser considerado o principal impulsionador de desenvolvimento. O ajuste estrutural, portanto, trouxe a gestão financeira e a economia para o centro do debate para o desenvolvimento. O resultado, na CID, foi de acordo com o autor, a mudança de parâmetros em duas maneiras principais: primeiro, financiando reformas macroeconômicas nos países em desenvolvimento;

> Nos anos de 1980, todo o resto seria subordinado às demandas de reformas macroeconômicas específicas. Diziam a países em desenvolvimento que deveriam parar de viver para além de seus recursos e recordavam-nos, de forma cruel, que o aumento das taxas de juros rapidamente aumentava também o fardo de se pagar as dívidas de projetos os quais, nos anos de 1960 e 1970, não alcançaram os resultados pretendidos. O financiamento generoso para programas de desenvolvimento social básico nas áreas de educação e saúde estavam chegando ao fim, na medida em que governos eram forçados a reduzir seus gastos para um nível mais próximo das receitas domésticas. Governos também foram aconselhados a reduzir a quantidade de servidores públicos (...) A diminuição do serviço público, desse modo, tornou-se mandatória como meio para se organizar as finanças públicas. A parte mais controversa desse conjunto de reformas, entretanto, estava associada com o realinhamento do valor das moedas locais. O típico efeito da abertura das economias africanas às forças do mercado global era a desvalorização do câmbio doméstico (HYDÉN, 1999, p. 68-69). (HYDÉN, 1999. p. 68-69. **Tradução própria**[69]).

O autor indica que os efeitos na desregulação da economia, afetaram de forma profunda a vida dos indivíduos, acabando por ampliar em vez de reduzir o custo de vida. Apesar disso,

---

administrative reform that brought civil servants closer in touch with their clients, thus improving the prospect of greater policy coherence

[69] In the 1980s everything else was going to be subordinated to specific macro-economic reform demands. Developing countries were told to stop living beyond their means and were painfully reminded of this as increasing interest rates quickly raised the burden of repaying debts for projects which in the 1960s and 1970s had failed to produce intended outcomes. Generous funding for basic social development programmes in the field of education and health was coming to an end as governments were compelled to reduce spending to level closer to those domestic revenue receipts. Governments were also told to reduce the number of servants on their payroll (…). Downsizing the public service, therefore, became mandatory as a means of getting public finances in better shape. The most controversial part of this set of reforms, however, was associated with realigning the value of local currency. By opening up African economies to global market forces the typical effect was a devaluation of the local currency.

as imposições do Banco Mundial e FMI, sobretudo para os países africanos, não davam alternativas senão aderir ao ajuste estrutural.

A segunda grande mudança na CID, foi a aprovação por todos os principais doadores do ajuste estrutural que implicou no estabelecimento de planos nacionais de desenvolvimento não mais pelos países beneficiários, mas via decisão supranacional. O "Consenso de Washington" tornou anual os encontros do FMI e responsabilizou os governos beneficiários pelos esforços de reforma desenvolvidos pela OCDE e do chamado Clube de Paris.

> O prospecto da coerência de políticas foi fortalecido nos anos de 1980, na medida em que governos doadores usaram seu poder econômico para induzir ou coagir governos de países em desenvolvimento a adotar ajustes estruturais. Não é coincidência, portanto, que as implementações de ajustes estruturais tenham sido bem-sucedidos no sentido formal. Isso não significa que o povo nesses países tenha necessariamente se beneficiado dessas políticas, nem implica a falta de oposição a eles. (HYDÉN, 1999. p. 70. **Tradução própria**[70]).

Para o autor, isso representou um marco em torno aceitação da inevitabilidade do controle liberal da economia em detrimento do modelo governamental: "*Policy coherence in development cooperation may never have been greater than in the heyday of structural adjustment in the second half of the 1980s (HYDÉN, 1999. p. 70).*

Por fim, em relação à década de 1990, o autor argumenta que o ajuste estrutural torna-se secundário em relação às preocupações com as reformas políticas que se cristalizaram em torno de dois conceitos fundamentais: *4) Governança e Democratização*.

> Essas se cristalizaram em dois conceitos chave: governança e democratização. A primeira é, em larga medida, uma invenção do Banco Mundial, o qual, de acordo com seu mandato oficial, não pode falar de política de uma maneira que seja interpretada como partidária, devendo ter seu próprio código de palavras que se refere à mesma coisa, mas de forma vaga. Assim, governança, na perspectiva do Banco Mundial, refere-se ao uso de reformas políticas para fortalecer o prospecto de implementação efetiva de políticas. Desse modo, governança também é usada por doadores, mas agências bilaterais muitas vezes preferem "dar nome aos bois" e algumas fazem mesmo referências diretas à democratização (HYDÉN, 1999, pp. 70-71). **Tradução própria**[71]).

[70] Policy coherence prospects were strengthened in the 1980s as donor governments took a common stand and used their economic power to induce or coerce developing country governments to adopt structural adjustment. It is no coincidence, therefore, that implementation of structural adjustment policies has been quite successful in the formal sense. This does not mean that people in these countries have necessarily benefited from these policies, nor does it imply lack of opposition to them

[71] These have crystallised around two key concepts: governance and democratization. The former is largely an invention of the World Bank, which, according to its own official mandate cannot take about politics in a way that may be interpreted as partisan and prefers to create own code words that loosely refers to the same thing. Thus, governance in the perspective of the World Bank refers to the use of political reforms to strengthen the prospect of effective policy implementation. In this way, governance is also used by other donors, but bilateral

Em tal período, portanto, os doadores multilaterais e bilaterais focaram no fortalecimento das responsabilidades e participação pública, respeito aos direitos humanos e princípios do Estado de direito fundamentados na suposição de que maior abertura política também promoveria maior respeito pelo Estado de direito e, consequentemente, menor risco de guerra civil. Ademais, foi momento de reconexão, segundo Göran Hydén, entre a cooperação para o desenvolvimento e a política. Para o autor, o apelo por maior transparência e responsabilidade pública seria reflexo da vontade tanto de reduzir a corrupção pública dos países beneficiários, quanto de equiparar formas de governo destes países com os de seus doadores. A coerência de políticas, buscada pelos doadores nesse período, seria, para o autor, de escopo mais amplo e complexo graças, sobretudo, a um processo de ampliação e dos atores da CID[72].

A análise do Göran Hydén pode ser lida como uma primeira tentativa de olhar retrospectivamente para o fenômeno da Coerência de Políticas, não enquanto conceito filosófico, mas enquanto necessidade de harmonização e normatização de estratégias de desenvolvimento via cooperação. Tentativa, como vimos, sempre direcionada pelas próprias percepções dos doadores do que seria determinante para atingir desenvolvimento. Dada a limitação temporal de um artigo escrito no final da década de 1990, caberia questionar, qual tipo de "fase" estaria a coerência de políticas assumindo a partir dos anos 2000? Olhando para o modelo analítico desenhando no tópico 1.4, assumimos como um momento de convergência na CID da eficácia da ajuda com a coerência de políticas, considerando, conforme já explorado, uma fase inaugurada a partir dos anos 2000 de *5) Regulação Descentralizada* na qual, uma série de transformações sistêmicas passam a ditar novos debates em torno da CID. Se, por um lado, tem-se o processo de diversificação dos atores da ajuda - não apenas por instituições privadas e organizações não governamentais, mas também por países em desenvolvimento que passam a cooperar "para o desenvolvimento",- por outro, tem-se um período de grandes questionamentos acerca da centralidade que os países doadores assumiram em torno da promoção do desenvolvimento.

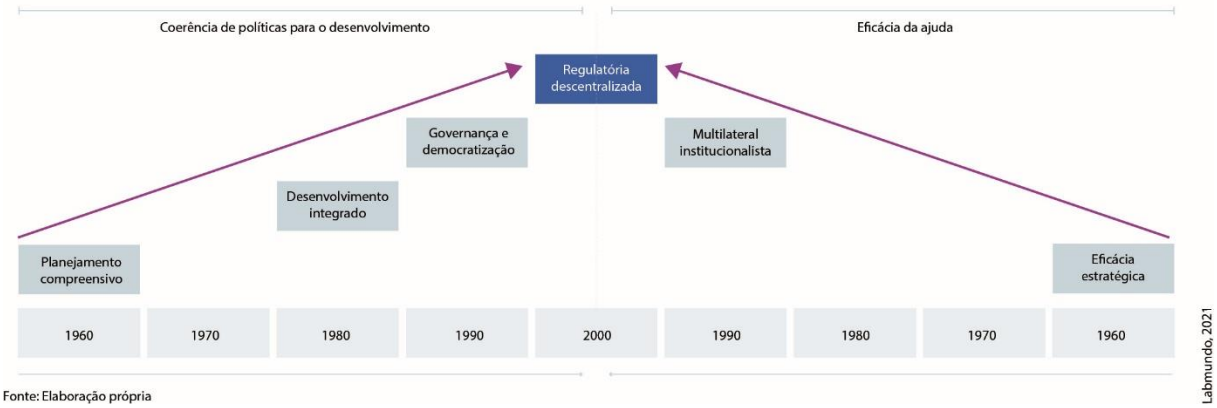
agencies often prefer to "call a spade a spade" and some shy away from it in favour of direct reference to democratisation

[72] Quando fala em diversificação da cooperação e novos atores, o autor está referindo-se a organizações não governamentais e empresas privadas. A percepção dos países do Sul que iniciavam suas ações cooperativas, entendo eu, ainda não eram um fenômeno percebido como influência ao campo quando escreve o autor, em 1999.

IMAGEM 02

QUANDO A EFICÁCIA DA AJUDA ENCONTRA A CPD

Trajetória conceitual da Coerência de Políticas para o Desenvolvimento e da Eficácia da Ajuda, de 1960 a 2000



Fonte: Elaboração própria

É um momento, portanto, de diversificação e descentralização da CID que pode ser lido como de ameaça à hegemonia da OCDE. Em paralelo, é também momento de maior tentativa, por parte dos doadores tradicionais, de endossar harmonização das políticas de ajuda ao desenvolvimento por meio da equalização de práticas e normas da cooperação, sob alegação de busca por maior eficácia. Tal fase, podemos alegar, vem predominando da década passada até o presente momento, embora, como veremos, haja distinções e intensidades distintas.

1.4.2 Princípios, Marcos Legais e Debates da CPD

Em sua formulação institucional mais antiga - OCDE (2003) - a Coerência Política para o Desenvolvimento significa ter em conta as necessidades e interesses dos países em desenvolvimento e a evolução da economia global no momento de articular políticas nos países doadores. Nesse sentido, incoerência consistiria em ações que reduzem a perspectiva de crescimento dos países em desenvolvimento e, portanto, vão de encontro com as políticas de ajuda que almejam o aumento de sua capacidade competitiva. Nessa perspectiva, a CPD está estreitamente relacionada à competitividade econômica.

Há aqueles, contudo, que vinculam a CPD a uma perspectiva de congruência entre objetivos políticos e os instrumentos aplicados pelos membros da OCDE[73] ou ainda, referindo-

[73] FUKASAKU; HIRATA (1995) *apud* OLIVIÉ, I; SORROZA, A., 2006. De acordo com as autoras, essa é uma das primeiras definições de CPD.

se a uma consequência ou lógica entre os objetivos de determinadas políticas e seus instrumentos, por um lado e, por outro, à lógica entre os distintos objetivos de determinadas políticas[74]. Importante chamar atenção, ademais, ao fato de que coerência e incoerência são conceitos elásticos e relacionais, afinal, uma mesma política pode ser considerada coerente com interesses de ampliação do comércio do país doador[75]

> A coerência e incoerência de políticas é implicitamente considerada como um estado das coisas: em certo ponto no tempo, políticas dentro de uma determinada área ou entre determinadas áreas, no âmbito nacional ou internacional (...) podem ou não ser coerentes. Políticas em uma área determinada ou entre áreas diferentes podem se apoiar mutuamente ou entrarem em conflito entre si. A coerência, desse modo, pode ser definida como uma política cujos objetivos dentro de determinado quadro de políticas podem ser consistentes e afinados com os objetivos perseguidos por outra política em outro quadro do sistema - minimamente, esses objetivos não deveriam estar em conflito. Onde estratégias e mecanismos estão afinados com os objetivos, eles deveriam, minimamente, não entrar em conflito com os objetivos ou com as intenções e motivos em que esses se baseiam; e onde o resultado é correspondente às intenções e objetivos, ele deveria, minimamente, não entrar em conflito com estes (FOSTER; STOKKE, 1999, p. 24**Tradução própria**[76]).

No que se refere aos marcos legais da CPD, podemos analisar como o conceito aparece nos tratados internacionais. Inicialmente, as bases legais para a constituição do compromisso político europeu para com a CPD foram introduzidas ainda na década de 1990 com o Tratado de Maastricht (1992), seguido dos tratados de Amsterdã (1997), Nice (2001) e Lisboa (2009)[77]. Atualmente, a obrigação dos membros doadores pertencentes à União Europeia, à OCDE e à ONU de perseguir maior coerência de políticas em torno do desenvolvimento provém do Tratado da União Europeia, dos ODM (inaugurados na Declaração do Milênio, 2000) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O quadro a seguir representa o esforço de síntese das principais leis, acordos e estratégias que fundamentam a CPD:

[74] FUKASAKU, 1999; PICCIOTTO, 2005 apud OLIVIÉ; SORROZA, 2006.

[75] FOSTER; STOKKE, 1999. p. 22.

[76] Policy coherence and incoherence is implicitly considered as a state of affairs: at certain point in time, policies within a policy area or between different policy areas, within national or international frameworks (…), may or may not be coherent. Policies within one policy area or between different policy areas may be mutually supportive or may conflict with each other. Coherence may, accordingly, be defined as a policy whose objectives within a given policy framework, are internally consistent and attuned to objectives pursued within other policy framework of the system – as a minimum, these objectives should not be conflicting; where strategies and mechanisms are attuned to the objectives, they should, as a minimum not conflict with the objectives or with the intentions and motives on which these are based; and where the outcome is corresponding to the intentions and objectives, it should, as a minimum, not conflict with these.

[77] ECDPM, 2015.

QUADRO 03

Marcos Legais para a CPD		
ANO	TRATADO	NORMA
1992	UE: Tratado de Maastricht	Artigo C: A união deve assegurar a coerência do conjunto de suas atividades exteriores no marco de suas políticas de assuntos exteriores, de segurança, econômicas e de desenvolvimento. O conselho e a comissão serão responsáveis por garanti-las.
1996	OCDE. *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*	Segundo essa estratégia, os países-membro deveriam levar a cabo maiores esforços para obter maior coerência entre as políticas de ajuda e outras políticas com impacto nos países em desenvolvimento.
2000	Nações Unidas: Declaração do Milênio e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio	Objetivo 8 – Desenvolver um partenariado global para o desenvolvimento; Meta 12: Desenvolver um sistema financeiro e comercial mais aberto, regulado, previsível e não discriminatório (incluindo compromisso com o bom governo, desenvolvimento e redução da pobreza, tanto em escala nacional quanto internacional) Meta 15: alcançar, a longo prazo, a sustentabilidade da dívida externa dos países em desenvolvimento, com medidas nacionais e internacionais.
2002	Nações Unidas: Conferência de Monterrey	A coerência dos sistemas internacionais monetário, financeiro e comercial em apoio ao desenvolvimento se estabelece como uma das seis ações prioritárias para a comunidade internacional.
2002	OCDE: Reunião Ministerial da OCDE – Action for a Shared Development Agenda	A organização se compromete, entre outras ações – apoio ao bom governo, melhor e mais ajuda, reforço dos partenariados – a uma maior coerência de políticas para o desenvolvimento. Nesse sentido, se insiste na necessidade de aumentar a informação e a capacidade de análise dos problemas de (in)coerência como primeiro passo para atingir esse objetivo.
2003	OCDE: Declaração de Roma	sobre harmonização das políticas, procedimentos e práticas dos doadores com seus beneficiários por resultados mais eficazes e próximos dos ODM
2005	OCDE: Declaração de Paris	Identificação de dimensões para uma ajuda mais eficaz: Harmonização, Alinhamento, Apropriação, Prestação de Contas/Responsabilização Mútua e Gestão para os Resultados;
2005	Milênio+5	UE se compromete a aumentar a ajuda e a melhorar a CPD
2005	European Consensus	Estabelecimento de cinco áreas especiais para CPD
2007	Tratado de Lisboa	Inclusão no artigo 208 do compromisso político com a CPD. Conselho Europeu e o Parlamento, que também tem um relator especial para a CPD).
2008	OCDE: Agenda para a ação de Acra	A partir das diretrizes de Paris, foram identificadas ações prioritárias, algumas de implementação imediata, no sentido de se acelerarem os resultados;
2010	UE	Criação do Cargo de Relator de CPD
2011	OCDE: Parceria de Busan	Prezando pelos princípios da *apropriação*, foco nos resultados, parcerias inclusivas, transparência e responsabilização na prospecção de objetivos comuns
2015	Agenda 2030	Dentre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS- 17) o objetivo 17, intitulado "Parcerias e Meios de Implementação" tem como objetivo: "Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável". Dentre as 19 metas a 13 Aumentar a estabilidade macroeconômica global, inclusive por meio da coordenação e da coerência de políticas e a 14 Aumentar a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável
2018	Comissão Europeia	Relatório *Evaluation of the European Union's Policy Coherence for Development:* com avaliação externa das práticas de CPD da UE entre 2009 e 2016 com entrevistas a importantes stakeholders e análise mais detalhada dos impactos das políticas de cooperação da União Europeia

FONTE: OLIVIÉ, I. SORROZA, A. 2006, CARBONE, M. 2008; FERREIRA, P. 2017. Elaboração Própria.

Como pode ser percebido pelo Quadro 03, a CPD representa, do ponto de vista normativo, um esforço de instituições distintas. Enquanto na ocasião do Tratado de Maastricht, que inaugurou a constituição jurídica da União Europeia, CPD consistia em uma preocupação de construção de um projeto político comum, nas Nações Unidas é notório um caráter de coerência para união financeira. Já no caso da OCDE o enfoque está na eficácia da ajuda. Se, em sua constituição, já é possível observar premissas heterogêneas, isso torna-se mais evidente a partir do esforço de definição conceitual que desperta muito interesse e pouco consenso.

Robert Picciotto (2005), explica que a coerência política absoluta implica que as funções preferenciais de diversos grupos podem ser agregadas sem ambiguidade. De acordo com o autor, fato é que a teoria econômica demonstra exatamente o oposto:

> O 'teorema da impossibilidade" de Kenneth Arrow conclui que, dadas suposições plausíveis, apenas ditaduras absolutas e competentes, operando em um ambiente de estabilidade, podem atingir inteira consistência em coerência de políticas. Coalizões legislativas instáveis, barganhas de votos e a necessidade de se partilhar o processo de tomada de decisão de modo a se te rum equilíbrio estável são, em última instância, devidos a esse predicado lógico. (PICCIOTTO, R., 2005. p. 323. **Tradução própria**[78]).

Dados os dilemas de ação coletiva, como garantir, em meio a instituições democráticas cujas escolhas ancoram-se nos interesses estratégicos das partes, coerência de políticas? Para Jacques Foster e Olav Stokke (1999), ao pensar em coerência de políticas na CID, deve-se ter no horizonte a percepção de que as políticas de desenvolvimento do Norte afetam de diferentes formas os países em desenvolvimento tanto no nível das relações internacionais (como o comércio, migração, investimento estrangeiro, venda de equipamentos militares, direitos humanos, etc.) quanto no nível das políticas domésticas (de forma mais indireta, como agricultura, meio ambiente, direitos humanos, etc.). Questionam os autores, ademais, que com o propósito de acomodar valores e/ou interesses conflitantes, algumas políticas governamentais podem ser deliberadamente incoerentes.

> Nesse nível, a credibilidade dos países industriais vis-à-vis países em desenvolvimento também está ameaçada, bem como sua legitimidade enquanto doadores intervenientes. Muitas vezes há importantes lacunas entre as recomendações feitas a países em desenvolvimento e as políticas adotadas por países industrializados na mesma área (meio ambiente, ou abertura a competidores internacionais em certos setores, por exemplo). Podemos referenciar essas políticas ao nível global, regional

[78] Kenneth Arrow's 'impossibility theorem' concludes that, under plausible assumptions, only absolute and competent dictatorships operating in stable environments can achieve full and consistent policy coherence. Unstable voting coalitions, vote trading and logrolling, and the need to partition decision-making in order to achieve a stable equilibrium are ultimately due to this logical predicament.

> ou bilateral. (FOSTER; STOKKE,1999. p. 23. **Tradução própria**[79]).

Para os autores, embora algumas decisões sejam racionais dentro do contexto dos tomadores de decisão na busca por acordos entre partes conflitantes, os resultados podem não ser considerados racionais sob uma perspectiva sistêmica mais ampla na qual a efetividade no cumprimento das metas seja o principal elemento para obter coerência política ou, no mínimo, assegurar que as políticas não sejam conflitantes.

Apesar de considerar a coerência de políticas uma medida de eficácia institucional e, dada a dificuldade de aplicabilidade do conceito, Göran Hydén (1999), admite que a política ocorre em níveis diferentes nas hierarquias organizacionais, sendo mais provável alcançar coerência, por exemplo, dentro de um escopo político mais restrito e que mobiliza menos instrumentos e objetivos do que em um escopo mais amplo e com mais atores envolvidos.

> De maneira mais concreta, é mais fácil alcançar coerência no campo da cooperação para o desenvolvimento do que no campo geral de políticas que envolvem outro país. Segurança, trocas em políticas culturais podem ir de encontro a objetivos específicos ou valores perseguidos na cooperação para o desenvolvimento. É mais fácil atingir coerência interna, no âmbito de uma única organização, do que coerência externa, a qual envolve outros atores. No campo da cooperação para o desenvolvimento, por exemplo, é comum que haja um dilema entre, de um lado, coerência nas relações bilaterais entre doadores e beneficiários, e, de outro, entre doadores e organizações (HYDÉN, G., 1999. p. 59. **Tradução própria**[80]).

Enfim, como podemos perceber, o campo pode envolver infinitas formas de pensar a coerência de políticas, mas do ponto de vista da instrumentalização do conceito pela OCDE para medir eficácia, a CPD é essencialmente pensada em três dimensões: *1) Coerência Horizontal:* deve haver coerência dentre as instituições responsáveis pelas estruturas de cooperação e, fundamentalmente entre as práticas dessa cooperação; *2) Coerência Vertical:* deve-se assegurar que os resultados das políticas sejam coerentes com as intenções; Isto é, eficácia da política entre o discurso e a prática e *3) Coerência temporal:* deve-se assegurar que

---

[79] At this level, credibility of industrial countries vis-à-vis development countries is also at stake as well their legitimacy as intervening donors. Important gapes can exist between recommendations made to developing countries and the policies followed by industrialised countries in the same areas (environmental policies or the opening-up of certain sectors to international competitors are cases in point). Global, regional or bilateral levels are involved with reference to these policies.

[80] More concretely, it is easier to achieve coherence in the field of development co-operation than it is the overall policy field involving another country. Security, trade of cultural policies may go against specific objectives or values pursued in development co-operation. It is also easier to achieve internal coherence, within a single organization, than external coherence which involves other actors. In the field of development co-operation, for example, there is often a choice between achieving coherence in the bilateral relations between donors and recipients on the one hand, and between donors and organizations on the other.

as políticas aplicadas no presente sejam eficazes a longo prazo[81]. Apesar de limitado em relação aos níveis que a incoerência pode assumir, tais formas de pensar coerência são basilares para a construção de uma política de cooperação mais coerente possível.

Göran Hydén (1999), chama atenção para o fato de que a busca por coerência na CID, é muito mais uma tentativa de reduzir os níveis de incoerência das políticas do que uma busca por uma coerência de políticas ideal ou perfeita.

> Deve-se sublinhar que alguns problemas de incoerência são estruturais, enquanto outros são causados pelos atores envolvidos. Em muitas instâncias, quando se busca a coerência de políticas, arranjos institucionais são tais que, não importa o quão bem intencionados sejam atores políticos específicos, suas intenções são sabotadas por regras e regulações sobre as quais atores individuais não têm controle. Por exemplo, é comum que a coerência de políticas no campo da cooperação para o desenvolvimento fique aquém das expectativas geradas, porque envolve coordenação entre instituições de dois Estados soberanos distintos. Mesmo quando se aplicam condicionalidades, a dificuldade permanece (HYDÉN, G., 1999. p. 60. **Tradução própria**[82]).

De acordo com o autor, para reduzir incoerência nas políticas, deve-se levar em consideração dois parâmetros: o primeiro, em relação à intenção do ator e, o segundo, em relação à sua autonomia. Sinteticamente, se os interesses forem divergentes, mesmo havendo alta autonomia, haverá incoerência. Conforme podemos observar, o normal é que as incoerências prevaleçam então, *por que* e *como* atingir coerência de políticas? Com relação à primeira pergunta, como pudemos notar até aqui, a coerência de políticas surge como uma forma de dar legitimidade à CID, mesmo depois de constatada sua dificuldade, no decorrer do tempo de atingir o desenvolvimento desejado.

> O interesse em coerência de políticas pode ser justificado em muitas bases, mas é em geral, principalmente uma questão de legitimidade. Políticas públicas implicam uma escolha pública em favor de uma alternativa em detrimento de outra, e, se não alcançada, indica ao público uma das seguintes alternativas. Incoerência ou fracasso na implementação da política podem ser ou por falta de vontade política, ou por falta de meios para pô-la em prática. Em ambos os casos, a impressão que se passa é uma de deficiência, algo que geralmente se traduz em questões de legitimidade. Será que o governo realmente está comprometido em fazer isso? Será que ele realmente tem os meios para resolver problemas sociais? A questão sobre por que coerência de políticas é importante para um ator político ou um estudante de política, portanto, se baseia no

[81] Aos três eixos centrais definidos junto à OCDE, outros autores têm traçado críticas e proposto novos eixos e formatos para pensar em CPD, tema que será mais explorado no segundo capítulo da tese.

[82] It may be worth recognising that some problems of incoherence are structural, while others are caused by the actors involved. In many instances when policy coherence is being pursued, exiting institutional arrangements are such that however well-intentioned individual policy actors are, their intentions are sabotaged by rules and regulation over which individuals' actors have no control. For example, policy coherence in the field of development co-operation often falls short of expectation because it involves co-ordination between institutions in two separate sovereign states. Even when conditionalities are applied, the difficulty remains.

> significado que isso traz para credibilidade e, indiretamente, para o apoio público. (HYDÉN, G., 1999. p. 61. **Tradução própria**[83]).

Com relação à segunda pergunta, Göran Hydén esclarece que na literatura básica, há duas abordagens distintas: a racionalista e a realista. A perspectiva racionalista, baseia-se na suposição de que fatos e valores podem ser separados e que, uma vez decididos qual alternativa seguir, a tarefa de implementação seria deixada para os "especialistas". Para tal corrente, qualquer forma de intervenção fora do planejado é desconsiderada da "equação". Já na perspectiva realista, a tarefa técnica ou profissional de elaborar uma solução para um problema em particular é apenas um primeiro passo e não pode ser feita isoladamente de um processo no qual potenciais partes interessadas possam participar. De acordo com o autor, os realistas se opõem aos racionalistas precisamente porque lhes falta um senso do significado da política. Coerência, portanto, não é buscada na esfera da racionalidade, mas na esfera política.

> Os riscos da incoerência aumentam consideravelmente à medida que mais fatores entram no processo de se implementar a política. Esses fatores estão presentes, tanto por parte dos doadores, quanto dos beneficiários. A lógica para se alcançar coerência de políticas tem mudado consideravelmente nos quase 40 anos de existência da cooperação para o desenvolvimento, enquanto um fenômeno internacional. (HYDÉN, G., 1999, p. 64. **Tradução própria**[84]).

Seguindo a mesma linha analítica, Jacques Foster e Olav Stokke (1999), reconhecem que a política é compartimentalizada e que o que é considerado uma escolha racional é singular em cada sistema e pode, portanto, variar de um sistema para outro podendo predominar, dentro de uma mesma administração, diferentes visões de mundo[85].

> [...] a visão de mundo predominante em uma seção preocupada com a promoção de direitos humanos pode ser marcadamente distinta daquela prevalente em uma seção

---

[83] Interest in policy coherence may be justified on many grounds but foremost is typically the issue of legitimacy. Policy implies a public choice in favour of one alternative over another which, if not achieve, indicates to the public one of two things. Incoherence, or lack of success in implementing policy, may be due to the lack of will to achieve it or inadequate means of power to put into practice. In either case, the impression rendered is one of shortcoming, something that usually translates into questions of legitimacy. Is a government really serious in trying done? Does it really have the means to solve societal problems? The question of why policy coherence is important to a political actor or a student of politics, therefore is based on its significance for credibility and, indirectly, for public support

[84] The risks of incoherence are especially great as many more factors enter into the process of getting a policy implemented. These factors are on the side of both donors and recipients. The rationale for achieve policy coherence has changed considerably over the almost 40 years that development co-operation has been in existence as an international phenomenon

[85] Como será explorado na análise de caso, isso é verdade quando se pensa, por exemplo, nas diferentes cooperações promovidas pelo Brasil conforme variam-se os setores ou mesmo dentro de um mesmo setor, como o setor agrícola, que durante muito tempo atuou em sentidos conflitantes ao defender dois modelos de desenvolvimento agrário.

> preocupada com a promoção de exportações por meio de créditos mistos. Visões de mundo predominantes influenciam decisões, junto com valores e interesses, e constituem um quadro para escolhas racionais (...). A lógica predominante dentro de subsistemas reflete percepções, interesses e valores de atores dentro de uma determinada unidade do sistema. Segue que os vários sistemas (como as unidades administrativas) em uma ordem hierárquica (como a administração da ajuda) podem apresentar diferentes lógicas. No entanto, eles também são parte de um sistema mais amplo, também com uma lógica particular, expressa em termos de justificativas e objetivos gerais para a totalidade das atividades; essa lógica representa o resultado de processos de tomadas de decisão que envolvem diferentes conjuntos de atores (FOSTER; STOKKE, 1999. p. 25. **Tradução própria**[86]).

Dito isso, contudo, não podemos negar que a ajuda ao desenvolvimento faz parte da política externa dos governos e sempre foi instrumentalizada para promover interesses nacionais de seus doadores.

> Os interesses nacionais de países doadores individuais, perseguidos por meio da ajuda ao desenvolvimento, podem diferir, competir e entrar em conflito. Além das diretrizes declaradas e refletidas no relatório estratégico da OCDE [1996], governos doadores em acordos bilaterais podem ter propósitos escondidos, por meio dos quais buscam contemplar interesses menos louváveis. Atingir coerência de políticas, portanto, pode ser mais difícil quando há conflitos de interesses. Isso também se aplica ao sistema multilateral. Os governos membros também perseguem seus interesses nacionais nesses sistemas; e além disso, as várias organizações multilaterais competem entre si por influência e recursos. (FOSTER, J.; STOKKE, O. 1999. p. 34. **Tradução própria**[87]).

Como argumentado no início deste capítulo, é irrevogável o fato de que as relações entre os atores internacionais são assimétricas tanto no nível da ajuda como no nível das negociações internacionais. Por essa razão, a coerência de políticas é, em si, limitada. A tentativa, portanto, de harmonização entre políticas, temas e áreas de atuação, mesmo sob o amparo de uma estrutura comum, não pode ser pensada fora desta ótica. Sob tal ponto de vista, a imposição de modelos institucionais comuns (como democracia, direitos humanos, transparência institucional) são instrumentos que podem equalizar as formas de mensurar eficácia e coerência,

[86] [...] the predominant world view within a section concerned with promoting human rights may differ markedly from that prevailing in a section concerned with promoting exports though mixed credits. Predominant world views influence decisions along with values and interests and constitute a framework for rational choices. (…) The predominant logic within the sub-systems reflects perceptions, interests and values of the actors within the particular system unit. It follows that the various systems (such as administration units) within the hierarchical order (such as an aid administration) may represent different logics. However, they are also part of a wider system, also with a distinct logic, expressed in terms of overall justifications and objectives for the total activity; this logic represents the outcome of decision-making processes that have involved a different set of actors.

[87] The national interests of individual donor countries, pursued by means of development assistance, may differ, compete and conflict. In addition to the declared policy reflected in the OECD strategy paper [1996], bilateral donor governments have hidden agendas where less lofty interests are pursued. Attaining policy coherence may therefore be difficult when interests conflict. This applies to the multilateral system, too. Member governments also pursue their national interest within these systems; in addition, the various multilateral organizations compete among themselves for influence and resources.

também de forma limitada. É importante, ademais, levar em consideração que a harmonização sob tais princípios implica unificar visões de mundo que foram forjadas no centro de um poder assimétrico.

Olhando para o sistema financeiro, a harmonização das práticas e a eficácia do sistema, podemos argumentar que há coerência entre as transações comerciais, pois elas não contradizem o formato assimétrico de divisão de capital. Como discutiremos mais para frente na tese, talvez a incoerência esteja na origem do sistema e seja insolúvel. Mas o fenômeno se sobrepõe ao fato em si, porque ele existe. A definição de normas ocorre, metas têm sido traçadas, as políticas são discutidas, implementadas, avaliadas e coordenadas com vistas à coerência de políticas.

Em 2015, líderes mundiais reuniram-se na sede da ONU em Nova York para desenvolver um plano de ação substituto dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM): a Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no qual foram estabelecidos 17 objetivos e 169 metas em busca de um compromisso de cooperação e uma parceria global ampla reforçando o papel sobretudo da CSS e triangular, da transferência de tecnologia, do intercâmbio de dados e capital humano, bem como da assistência oficial ao desenvolvimento.

O 17˚ objetivo, de "*fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável*" versa, em linhas gerais, sobre o fortalecimento da CID, reforçando a meta de 0,7% do PIB dos países desenvolvidos e de 0,15% a 0,20% para o que o documento definiu como "*países de menor desenvolvimento relativo*". O documento também reforça ampliação de financiamento a tais países e para "melhorar a cooperação regional e internacional Norte-Sul, Sul-Sul e triangular e o acesso à ciência, tecnologia e inovação, e aumentar o compartilhamento de conhecimentos em termos mutuamente acordados, inclusive por meio de **uma melhor coordenação** entre os mecanismos existentes, particularmente no nível das Nações Unidas, e **por meio de um mecanismo global de facilitação de tecnologia global**" além de "*Reforçar o apoio internacional para a **implementação eficaz e orientada** do desenvolvimento de capacidades em países em desenvolvimento, a fim de apoiar os planos nacionais para implementar todos os objetivos de desenvolvimento sustentável, inclusive por meio da cooperação Norte-Sul, Sul-Sul e triangular*". O aspecto mais interessante do documento para os objetivos desta tese, contudo, são as metas 14 e 15 do 17˚ objetivo pois, pela primeira vez, fala em coerência de políticas em nível global: meta 14) *Aumentar a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável* e meta 15) *Aumentar a estabilidade*

macroeconômica global, inclusive por meio da coordenação e da coerência de políticas. As metas ademais, tocam nas temáticas da eficácia, monitoramento e prestação de contas, bem como de parcerias para unificação de dados.

Como podemos constatar pelos ODS, o debate em torno da CPD a partir de 2015, ganha um escopo muito mais amplo, passando agora a compor uma agenda de desenvolvimento a nível internacional, visando também à CSS. Ademais, os movimentos em torno da Agenda 2030 comprovam que a temática da CPD não só permanece no espectro da CID, como ganha um impulso enorme.

1.5 Considerações Finais do Capítulo

O presente capítulo teve como objetivo abarcar da forma mais ampla possível todo o escopo conceitual onde se insere o tema da CPD. Partimos, portanto, da CID e suas principais questões ao redor da temática do desenvolvimento, discutimos as transformações sistêmicas, analisando as disputas e as assimetrias existentes no campo da CID, analisamos as transformações da CID e os debates sobre eficácia da ajuda e, por fim, tentamos abarcar a constituição do conceito de CPD em suas diversas facetas. O objetivo ao apresentar o campo foi de familiarizar o leitor da tese para, a partir de agora, discutir e avaliar de forma mais analítica e crítica o conceito à luz dos desafios postos ao tema da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). A adesão dos Estados e das organizações internacionais, em 2015, à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) elevou o conceito de CPD a outro patamar. Pela primeira vez, tanto os países desenvolvidos quanto em desenvolvimento se comprometeram a levar para a arena doméstica e a implementar o mesmo conjunto de metas de desenvolvimento[88]. O que pode representar o início de um processo de integração mais ampla da CID que implica a necessidade de problematizar também os sentidos do conceito no nível da CSS. A implementação dos ODS à luz do princípio de CPD resulta em imensa complexidade, na medida em que se busca coerência tanto entre os 17 ODS, quanto em relação a seus meios de implementação e as prioridades do desenvolvimento das nações em nível governamental[89]. Nesse sentido, a presente tese tem por objetivo desenvolver um debate em torno de um conceito

[88] ONU, 2015; FOURIE, 2018.

[89] FOURIE, W. 2015.

de Coerência de Políticas que faça sentido junto à realidade da Cooperação Sul-Sul, mais especificamente da cooperação brasileira. No próximo capítulo o objetivo é aprofundar o conhecimento crítico sobre a CPD, olhando para a experiência dos países da UE em suas práticas de CPD, especialmente no caso da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). O que tem sido, de fato, feito a respeito? Como a CPD tem avançado? Como a CPD se entrelaça à SAN e ao próprio desenvolvimento? Quais as principais críticas ao próprio modelo de desenvolvimento apontando as limitações da CPD para pensar a realidade da CSS? Do nosso ponto de vista, a reflexão sobre as críticas à CID é sintomática desse processo de diversificação da cooperação. Assim, a CSS certamente exerceu, ainda que indiretamente, grande influência para que países reunidos em torno do CAD da OCDE concebessem estratégias de resposta à competição dos "novos doadores" e propusessem, entre outros, a agenda da eficácia da ajuda e, a seguir, a da CPD.

2. CPD E SAN: ATORES, AVANÇOS DA AGENDA E PRINCIPAIS CRÍTICAS

No seu debate mais atual, a Coerência das Políticas de Desenvolvimento (CPD) baseia-se no reconhecimento de que diversas políticas setoriais - agrícolas, comerciais, de investimentos, de segurança e defesa, de mudanças climáticas ou de migrações - exercem um profundo impacto nos objetivos de desenvolvimento dos países mais pobres[90]. Nesse contexto, a CPD implica levar em consideração as necessidades e interesses dos países em desenvolvimento na evolução da economia global e em como as prioridades das distintas políticas governamentais são definidas (OCDE, 2003). Ou seja, não apenas as políticas de cooperação, mas também as políticas setoriais devem ser pensadas em termos de CPD. Na busca por identificar *Se, de que modo e por que as tensões nacionais entre interesses públicos e privados produzem incoerência política no campo da cooperação internacional em segurança alimentar?*" É importante apontar tanto a interconexão entre políticas de cooperação e os interesses do setor agrícola quanto as razões que tornam o tema da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), um excelente estudo de caso.

O objetivo do presente capítulo é conectar o debate conceitual e normativo da CPD às tensões de espectro mais amplos, aplicados ao setor de SAN: que caminhos têm sido percorridos na busca por "harmonizar" políticas de cooperação e políticas setoriais (como, por exemplo, comerciais agrícolas) para atingir CPD? E, neste percurso, quais os conflitos e as dificuldades enfrentadas? Quais contradições ainda precisam ser superadas? A reflexão em torno desta miríade de questões visa, em última instância, a compreender como as experiências e reflexões no campo prático (das organizações internacionais, das burocracias nacionais, no mundo da sociedade civil) retroalimentam o debate conceitual e normativo, bem como as próprias críticas em torno da CPD. Para tanto, além desta introdução, o capítulo divide-se em quatro seções: na primeira parte (2.1), apresentamos o contexto da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no cenário internacional. Em seguida, na segunda seção (2.2), apresentamos as principais tensões e caminhos percorridos pelos países desenvolvidos, especialmente os países-membros da União Europeia para a redução da pobreza e da fome no mundo e para a promoção da CPD. Na terceira parte (2.3), por meio de pesquisa bibliográfica, buscamos identificar as principais críticas que a CPD enfrenta em relação a sua aplicabilidade e tecer aproximações teóricas entre o debate da CPD e aspectos mais específicos ao campo da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e, por

[90] FERREIRA, P., 2017.

fim, na seção 2.4 traçamos nossas considerações finais do capítulo.

A complexidade do tema da CPD evidencia-se especificamente quando tentamos associar as políticas de cooperação e desenvolvimento internacional às políticas setoriais. Isto porque, como será apresentado no presente capítulo, a SAN abarca interesses divergentes e atores heterogêneos. Trata-se de um tema multifacetado pela própria natureza do alimento que pode ser um produto comercializável, um bem de primeira necessidade, um direito humano básico, uma questão de saúde pública, produto das culturas humanas e objeto de interesse geopolítico. Isto é, no objeto "alimento" confluem interesses e até mesmo conceitos divergentes e de difícil conciliação.

Se, como apresentado no capítulo anterior, o tema da CPD intensificou-se a partir dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) formulados junto à Organização das Nações Unidas (ONU), também o tema da SAN ganhou grande destaque a partir dos anos 1990 no mesmo âmbito institucional. A meta prioritária dos ODM "*Acabar com a fome e a miséria*", por décadas tem mobilizado países, organizações da sociedade civil e organismos multilaterais em diversos projetos de cooperação de amplo alcance. Isso ocorre inclusive no caso da União Europeia: como será abordado neste capítulo, tal agenda global para o desenvolvimento constituiu-se fortemente amparada nos "3Cs" do Tratado de Maastricht (Complementaridade, Coordenação e Coerência).

Em poucas palavras, a CPD[91] acabou por assumir pouco a pouco um papel central nas agendas de desenvolvimento, especialmente nos ODM e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS, em inglês: *Sustainable Development Goals*). Tudo caminha para uma crescente "harmonização" e definição de agendas consensuais e metodologias de implementação comuns cada vez mais globalizantes no campo internacional. Agenda que, quando trazida para as esferas nacionais, cria acordos multilaterais e fomenta a constituição de novos instrumentos institucionais. No que tange especificamente ao setor agroalimentar, é quase consensual entre instituições intergovernamentais como a OCDE, a ONU e FAO que o crescimento da agricultura tem papel-chave no desenvolvimento dos países mais pobres. O setor agroalimentar afeta de forma decisiva as políticas públicas dos países em desenvolvimento (OCDE, 2005) levando, consequentemente, a um grande destaque das políticas de SAN nas agendas de CID. A aposta na CPD para o sucesso das políticas de cooperação em SAN, nesse

[91] Enquanto *um conceito, mas que é também uma abordagem e um instrumento para analisar as várias políticas pelas lentes do desenvolvimento, identificando incoerências e possibilidades de sinergias* (FERREIRA, P., 2017).

sentido, vem necessariamente atrelada a um profundo debate político em torno das dificuldades de pensar a coerência de tais políticas em um contexto de extrema competitividade e protecionismo da produção agrícola nos países desenvolvidos.

O concomitante crescimento das duas temáticas (SAN e CPD), especialmente junto à OCDE, à União Europeia e à ONU, contribuiu para uma literatura acadêmica bastante crítica que tem pressionado e exercido papel importante na incorporação nos projetos e relatórios governamentais do reconhecimento das incoerências das políticas de desenvolvimento em SAN, especialmente quando contrapostas às políticas setoriais anteriormente mencionadas[92]. Esse movimento em torno da aplicabilidade da CPD, olhando para os exemplos concretos, mas também para as principais críticas desenvolvidas até aqui, fundamentalmente no âmbito dos doadores do Norte, é importante para futuramente ir um pouco além e pensar se os instrumentos e críticas aqui mobilizados possuem a capacidade de dar conta dos problemas a serem enfrentados pelos países em desenvolvimento, onde o debate ainda é muito incipiente[93].

2.1 O Desenvolvimento da SAN no Contexto Internacional

De acordo com Jacques Chonchol (2005), a fome pode ser considerada tanto consequência de uma produção alimentar insuficiente, como da marginalização econômica de certas populações, inclusive de comunidades de produtores e produtoras. Consequentemente, a prioridade não é tanto aumentar a produção dos que já produzem muito, mas dar a todos os meios necessários para produzir e desenvolver alimentos com base em suas próprias lógicas produtivas, sociais e culturais[94]. Ademais, a taxa de crescimento global dos alimentos tem aumentado, mas os preços dos alimentos têm ficado cada vez mais instáveis e à mercê dos

[92] Patrícia Ferreira (2017) indica que a percepção das incoerências entre os interesses setoriais e os objetivos de desenvolvimento tem sido atualmente o aspecto que mais tem despertado o debate intelectual em torno da CPD.

[93] Isso será mais bem explorado no decorrer da tese, mas não significa que não existam formas de se pensar as incoerências, pelo contrário. A intersetorialidade das políticas públicas ou a ideia de soluções sistêmicas é bem avançada. Fala-se aqui muito mais em uma linguagem comum (a etiqueta do uso da CPD e a adesão de seus instrumentos) que atenda às necessidades de harmonização das estruturas.

[94] Muitos argumentam a favor da redistribuição dos alimentos e consumo como solução para uma o problema da insegurança alimentar dos países mais pobres. Tal perspectiva não leva em consideração a desigualdade sistêmica e os problemas da competitividade de mercados, a instabilidade dos preços nem as questões de oferta e demanda. A constatação de que a quantidade de alimento produzida no mundo é suficiente para bem-alimentar toda a humanidade, não é de fato realista com a operacionalidade do problema.

mercados mundiais[95]. Os países em desenvolvimento são os que mais sofrem com as variações do preço o que demonstra que não necessariamente incorporando tecnologia, tais países podem equiparar suas condições de produção às dos países desenvolvidos. A OCDE (2005), na busca por atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), admitiu que para eliminar a extrema pobreza, será necessário colocar o desenvolvimento agrícola como elemento central das estratégias de desenvolvimento:

> Estratégias de desenvolvimento baseadas na agricultura terão papel central em ajudar os países em desenvolvimento, e particularmente os países menos desenvolvidos, a atingir esses objetivos. Estatísticas mostram que a subnutrição cai quando a produção de comida cresce, ao menos nos estágios iniciais de crescimento. Entre 1990-92 e 1999-2001 a produção de comida per capita cresceu apenas 1.4% ao ano em países em que a população subnutrida cresceu substancialmente. Entretanto, ela cresceu 3.3% ao ano em países em que houve queda significativa na população de subnutridos (FAO, 2003a). Há substancial evidência comparativa entre países que o crescimento agrícola é importante para a redução da pobreza (OCDE, 2005. p. 21. **Tradução própria**[96]).

O discurso do direito à segurança alimentar, considerado um dos principais pilares das agendas de desenvolvimento tanto dos ODM, quanto dos seus sucessores, os ODS, inevitavelmente entra em conflito com uma série de interesses nacionais e dos mercados globais. Em um contexto de economias cada vez mais transnacionais[97], torna-se cada vez mais difícil harmonizar interesses privados globais com um interesse público universal de Direito Humano a uma Alimentação Adequada (DHAA).

Poucos questionam o *status* de direito basilar que a alimentação apresenta em grande parte das constituições nacionais. A narrativa é progressista e aceita consensualmente no seio dos organismos multilaterais. No âmbito da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH, 1948), embora não haja apelo a um **direito à segurança alimentar**, a segurança social dos indivíduos, e dentre tais, a segurança à alimentação, é considerada como elemento necessário e essencial de um esforço nacional e internacional.

> ART. XXII: Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à **segurança social**, à realização pelo **esforço nacional**, pela **cooperação internacional** e de

[95] SEN, A., 2010.

[96] Agriculture-based development strategies will play a key role in helping developing countries, and particularly the least developed countries, to achieve these targets. Statistics show that undernourishment has fallen when food production has risen, at least in the early stages of growth. Between 1990-92 and 1999-2001 per capita food production grew by only 1.4% per annum in countries where the number of undernourished increased substantially. But it grew by 3.3% per annum in countries where there was a significant fall in the number of undernourished (FAO, 2003a). There is substantial cross-country evidence that agricultural growth is important in reducing poverty.

[97] CLAPP, J., 2013; ROBSON e CARSON, 2015.

> acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.
>
> Art. XXV: toda pessoa tem **direito a um nível de vida suficiente** para lhe **assegurar** e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à **alimentação**, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários. E tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade". (ONU, 2009. **Grifo próprio**).

A alimentação, portanto, costuma ser compreendida como um direito básico pois além de proteger a dignidade humana, versa, em última instância, sobre a própria capacidade de sobrevivência dos indivíduos. Em 1966, esse direito ganhou força jurídica com a inclusão do Artigo 11 no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC):

> Os Estados [...] adotarão, individualmente e mediante **cooperação internacional** as medidas [...] para: a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais. b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios (PIDESC, 1966. pp 5-6).

Em 1996, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)[98], finalmente, definiu o direito à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) como:

> A garantia a todos de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo, assim, para uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa, com preservação das condições que garantam uma disponibilidade de alimentos em longo prazo. (FAO, 1996).

Nesses termos, a segurança alimentar implicaria quatro dimensões essenciais: 1) disponibilidade física de alimentos; 2) acesso econômico e físico aos alimentos; 3) o uso dos alimentos e 4) a sustentabilidade, das três dimensões anteriores no tempo[99]. Levando em consideração a evolução do direito à alimentação no cenário internacional, a SAN tem sido vista como uma responsabilidade compartilhada tanto pelos Estados nacionais, quanto pela cooperação internacional. Essa mútua responsabilização pode ser percebida no mínimo por duas vias complementares, embora também antagônicas: 1) uma forma de proporcionar à

[98] Food and Agriculture Organization (FAO)

[99] ECHART, E.; CARVALHO, T., 2016.

cooperação internacional legitimidade na coordenação políticas de Segurança Alimentar e Nutricional sob a justificativa de ser um direito humano básico; mas também 2) uma forma de responsabilizar os países quando suas políticas setoriais - seja no âmbito comercial, agrícola, da pesca, de segurança, de meio ambiente etc. - afetam ou comprometem a segurança alimentar de indivíduos não pertencentes ao seu território. Se por um lado há razões legalmente fundamentadas para justificar a cooperação em SAN, por outro lado essa responsabilização é muito frágil. Afinal, como quantificar o nível de envolvimento e responsabilização dos Estados? Tal fragilidade fica evidente quando, por exemplo, contrastam-se os montantes financeiros destinados à cooperação em SAN nos países em desenvolvimento com aqueles destinados aos subsídios agrícolas da União Europeia:

> A PAC [Política Agrícola Comum] representa uma parcela substancial do orçamento comunitário (Klavert, Engel & Koeb, 2011) e, apesar de menos de 10% da população europeia ser dependente da agricultura, os agricultores europeus recebem apoios financeiros que são mais do dobro da ajuda ao desenvolvimento europeia. A concessão de pagamentos diretos e subsídios de exportação aos produtos agrícolas da Europa pode ter efeitos negativos na segurança alimentar e nos setores agrícolas dos países em desenvolvimento, reconhecidos pelas instituições da União Europeia (FERREIRA, P. 2017. p. 46).

Para além do fator bem-estar humano, o direito à alimentação também diz respeito à questão da autossuficiência produtiva dos Estados. Neste sentido, envolve questões que sensibilizam os tomadores de decisão muito mais pelo aspecto da segurança nacional do que pelo do direito humano. A alimentação como um direito humano está presente indiretamente, figurando secundariamente em relação a questões de "*high politics*" de segurança nacional. Nessa linha argumentativa, porém, existem outras dimensões da segurança que não concernem apenas aos Estados nacionais, mas às capacidades de uma sociedade poder garantir alimentação adequada, preservar a cultura, o modo de vida, a saúde e sua autonomia (e dos distintos povos que a compõem, como no caso brasileiro) frente aos processos produtivos conduzidos pelos mercados globais, frequentemente em parceria com governos nacionais. Ou seja, o que está em jogo é a necessidade de garantir o direito a uma "soberania alimentar". A Via Campesina, um dos mais destacados defensores desta perspectiva define a "soberania alimentar" como:

> O direito dos povos a definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, que garantam o direito à alimentação a toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses de produção, de comercialização e de gestão, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental". (VIA CAMPESINA, 2014).

Embora os movimentos conectados com a ideia de “soberania alimentar” defendam que é totalmente distinto falar em “soberania” em vez de "segurança", podemos entender como interpretações diversas em torno de uma gama de fenômenos comuns que variam conforme os atores e os interesses envolvidos. Elas atendem, ademais, a diferentes modelos de desenvolvimento. “Soberania alimentar” toca no elemento da autonomia geopolítica que, de certo modo, está oculto no debate sobre "segurança alimentar". Enquanto o conceito de soberania evoca autodeterminação dos povos, o conceito de segurança, muito mais limitado, abre espaço para debates em torno da harmonização das políticas, na medida em que é tratado como uma responsabilidade dos Estados nacionais e da própria cooperação internacional.

Dado o espectro da tese, e os atores aqui estudados, o mais adequado é trabalhar com o conceito de segurança alimentar, ainda que a multidimensionalidade do tema sempre esteja tangencial ao estudo. Dito isto, fica evidente que, apesar do enfoque ser mais limitado, não é possível falar em SAN sem ao menos problematizar criticamente que há uma desigualdade evidente no sistema internacional que é reproduzida na estrutura, no formato das políticas, nos objetivos de desenvolvimento e nas práticas de coordenação e “harmonização” das políticas em torno da SAN. Essa desigualdade motiva, de forma variada, o amplo leque de críticas em torno das práticas de mercado dos países desenvolvidos, muitas vezes em detrimento das políticas de cooperação.

As estimativas a respeito do crescimento populacional é de que, em 2050, a população mundial atingirá 9,7 bilhões de pessoas[100]. De acordo com o relatório da Comissão Europeia de 2010, levando em consideração em tal cenário a evolução dos regimes alimentares e o aumento dos rendimentos, a perspectiva é de que a procura por produtos alimentares registre um crescimento de 70%. Isto implicaria um rápido crescimento da produção agrícola, especialmente nos países com maior aumento demográfico:

> Em muitos desses países, as limitações em termos de recursos naturais, exacerbadas pelas alterações climáticas, impõem, cada vez mais, uma utilização eficiente desses recursos. A maioria das pessoas pobres e famintas no mundo vive em zonas rurais, onde o sector primário - incluindo a agricultura, a pecuária, a pesca e a silvicultura - constitui a principal atividade econômica. As pequenas explorações agrícolas predominam: efetivamente, cerca de 85 % dos agricultores nos países em desenvolvimento exploram menos de 2 hectares de terra. As pequenas explorações mistas de produção agrícola e pecuária produzem cerca de metade da alimentação mundial (C.E, 2010).

[100] Estimativas do relatório “*Perspectivas Mundiais de População 2019*” (ONU, 2019).

O relatório chama atenção para as questões de mudança climática como um elemento central para projetar cenários alimentares futuros. O fator climático como aspecto determinante para prospecções futuras de SAN leva-nos a um debate talvez ainda mais profundo: o da crise ambiental ao qual se associam tanto questões referentes à influência direta das mudanças ambientais sobre a produção alimentar mundial, quanto de problematizações acerca dos modelos de desenvolvimento, padrões de consumo e estilos de vida. As crises alimentares, historicamente relacionadas a catástrofes ambientais, agora são vinculadas à instabilidade climática ocasionada pelo aquecimento global e/ou à escassez da água por esgotamento ou poluição. Uma longa lista de acadêmicos e ambientalistas[101] compartilham da perspectiva que atribui à instabilidade climática a crescente condição de insegurança alimentar (o aumento de cada grau celsius representa uma perda média de 10% da produção agrícola) que tem gerado transtornos e instabilidade na produção das *commodities* agrícolas. Assim, à medida em que transita, mais intensamente, de uma condição sazonal e localizada, essencialmente, nas regiões menos desenvolvidas do globo, para uma condição duradoura de escassez ambiental – ditada, em grande parte, pelo esgotamento dos recursos ambientais e, principalmente, pela mudança climática – a crise também migra de uma dimensão doméstica para uma dimensão transnacional. A conscientização deste contexto joga luzes sobre a "velha ameaça" da insegurança alimentar convertendo-a em "nova ameaça"[102].

Embora a insegurança alimentar seja na verdade um estado talvez tão antigo quanto a própria história da humanidade, o acesso global à produção de *commodities* agrícolas proporcionou uma capacidade de conexão de mercados que, em tese, poderia resultar no fim da fome mundial. Nunca se produziram alimentos em quantidades tão elevadas. O gráfico a seguir demonstra o crescimento da produção alimentar mundial bruta *per capita* entre 1961 e 2018 o que indica um crescimento exponencial não apenas da produção de alimentos, mas principalmente, um crescimento exponencial também da quantidade de alimentos disponível para cada indivíduo.

[101] Ex: Antony Giddens (2010) no livro "a política da mudança climática"; relatórios multilaterais; IPCC; etc.

[102] BROWN L. et al., 2011.

Gráfico 02

Fonte: Elaboração própria via pesquisa de Tássia Carvalho, com base em FAOSTAT, 2020.

Isto é, o aumento das quantidades produzidas, acompanhou e superou o próprio crescimento populacional, apesar do aumento significativo da produção mundial. O que nos faz refletir sobre a instabilidade dos preços e sobre os problemas de desigualdade de acesso. Ademais, se o desenvolvimento e a capacidade tecnológica possibilitaram, por um lado, o aumento da produção mundial, por outro lado também foram responsáveis, em grande medida, pela crise ecológica e energética que vivenciamos.

Como apontado, o debate da segurança alimentar apresenta dimensões transversais bem distintas, embora complementares. Ele passa por preocupações não apenas econômicas ou de desenvolvimento, como também por interesses geoestratégicos dos Estados. Nesse sentido, é interessante notar como os processos decisórios em âmbito internacional têm constituído consensos e/ou conflitos em torno da temática. Um exemplo claro disto é o papel da ordem comercial, na busca por acordos, sempre no limiar entre flexibilização do protecionismo e a autonomia dos Estados. Ao lado das finanças globais, o comércio tem se transformado no mais forte agente de globalização e num espaço de poderosas disputas por liberalização e redução de tarifas alfandegárias sobretudo para os países periféricos - de 30% em 1985 para 10% vinte anos depois[103]- na medida em que possuem menor capacidade de negociação que os países mais ricos.

O enfoque, aparentemente, é o comercial, mas com tendências ao confronto militar. Vandana Shiva em *Geopolitics of Food: America's Use of Food as a Weapon* (1988), aponta

[103] LAIDI, Z. 2008.

de forma bastante convincente a explícita relação entre o controle mundial da produção de alimentos e interesses estratégicos e militares, especialmente dos Estados Unidos. O argumento principal da autora é que há um claro elemento imperialista na política de segurança alimentar mundial empreitada por esse país, sob o respaldo das agências financeiras multilaterais (GATT, FMI e Banco Mundial). Dentre os argumentos expostos para comprovar sua tese, a autora relata o caso da "revolução verde" que, além de incrementar o desenvolvimento tecnológico no setor de determinados países do Terceiro Mundo (principalmente da Índia), também cumpriu uma função estratégica na disputa Leste-Oeste de manutenção dos países beneficiários na órbita da nova potência mundial. A partir do momento em que essas economias beneficiárias passam a competir economicamente na produção de alimentos, a estratégia mudou:

> [...] embora o Banco Mundial tenha sido central na formulação e imposição do sistema de subsídios de crédito que tornou a revolução verde possível de um ponto de vista financeiro, ele agora diz aos países do terceiro mundo que seguiram suas instruções que sua produção de comida não é viável economicamente. O Banco começou a vender o slogan ideológico de que a autossuficiência em comida não é essencial para a segurança alimentar, preparando assim o terreno para que esses países se tornem completamente vulneráveis à política externa e de comércio dos EUA na área de alimentação. Depois de ter induzido uma mudança no modelo de produção de alimentos de custos baixos, recursos domésticos, autossuficiente e sustentável, para uma agricultura intensiva em capital, em produtos químicos e em energia, dependente de recursos externos e não sustentável, o relatório do banco de 1986 sobre Pobreza e Fome diz que "um aumento na produção doméstica de alimentos na Índia não irá reduzir a segurança alimentar, a não ser que reduza os preços dos alimentos". (SHIVA, 1988: 882**. Tradução própria**[104]).

Esses exemplos na história nos ajudam a perceber que, no entorno do debate de desenvolvimento e da promoção de SAN, há uma ampla gama de questões e interesses econômicos, geoestratégicos, ecológicos, dentre outros que afetam direta ou indiretamente as políticas de cooperação e, consequentemente, elucidam incoerências que se ancoram em uma desigualdade sistêmica em muitas situações reconhecida pelos países desenvolvidos[105] e que,

---

[104] […] while the World Bank was central to the designing and enforcing of the credit and subsidy system that made the green revolution financially possible, it is now telling third world countries that followed the instructions that their food production is uneconomical and not viable. The bank has started selling an ideological slogan that self-sufficiency in food is not essential to food security, thus setting the stage for countries to become totally vulnerable to US food trade and foreign policy. After having induced a shift from low-cost, internal resource-based self-sufficient and sustainable food production to capital-intensive, chemical intensive, energy-intensive, external resource input-based non-sustainable agriculture, the bank's 1986 report on Poverty and Hunger states that "an increase in domestic food production in India will not reduce food insecurity unless it reduces food prices".

[105] Na Declaração de Beijing (1991): o caráter injusto das relações econômicas internacionais atuais, particularmente no que concerne à dívida, ao financiamento do desenvolvimento, ao comércio e às transferências de tecnologias, ocasionou graves consequências para os países em desenvolvimento, notadamente fluxos financeiros negativos, o êxodo de cérebros e subdesenvolvimento de seu potencial científico e técnico. Isso prejudicou o desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento e minou

como defendemos no decorrer da tese, dada sua natureza, dificilmente serão solucionadas apenas com uma maior coordenação ou harmonização das políticas para o desenvolvimento.

Apesar do visível componente geopolítico que circunscreve a temática, caminhamos crescentemente para a primazia das forças comerciais sobre a soberania dos Estados (mormente no mundo em desenvolvimento) e seus territórios, principalmente dos países mais pobres. A produção alimentar global está em consonância com o sistema financeiro de uma forma tão estreita que tem afetado a própria percepção sobre as fronteiras do Estado-nação. De um lado, então, tem-se a redução da influência dos Estados nacionais sobre os fluxos financeiros e as demandas de mercado e, do outro, tem-se o agravamento da crise ambiental rogando por novas dinâmicas sem ainda, contudo, cogitar repensar modelos de desenvolvimento. Em um cenário em que competem no mercado internacional *commodities* agrícolas para a alimentação humana com a produção de biocombustíveis e ração para animais, a dificuldade para lidar com o fantasma da escassez é real e faz questionar a capacidade de ação dos Estados para se impor frente a uma estrutura de mercado cada vez mais desconectada dos territórios nacionais.

Embora em proporções distintas, a insegurança alimentar também vem afetando os países desenvolvidos. O controle artificial dos preços por políticas protecionistas já não é capaz, por si, de controlar a economia alimentar global: o controle dos preços está muito mais vinculado à forte demanda pelos biocombustíveis e tem equiparado a regulamentação dos grãos à oscilação do petróleo. A auto-regulamentação dos preços pelos mercados, nesse sentido, é um fator que também afeta tanto as dinâmicas do mercado de *commodities*, quanto a autonomia dos países. Nesse cenário, a crescente financeirização das *commodities* agrícolas, também é um fator que permeia todo o debate da segurança alimentar[106]. A partir da crise de 2008 (e em constante crescimento), grande parte dos investimentos migraram para as lavouras criando um processo de especulação artificial de produção de *commodities* (elevando o preço dos alimentos), bem como uma série de problemas como as compras coletivas de terras produtivas por acionistas que não tem nenhuma relação com o campo. São terras que não têm donos, apenas ações para produção e negociação dos alimentos.

sua capacidade de participar eficientemente nos esforços pela proteção ambiental em escala mundial. É, por conseguinte, urgente fundar uma ordem econômica internacional nova e justa, que facilitaria o desenvolvimento, e que colocaria os fundamentos indispensáveis de uma cooperação global em favor da proteção do meio ambiente. Os países deveriam ter os meios de escolher suas próprias políticas em matéria de meio ambiente e desenvolvimento, sem se deparar com barreiras ou discriminações comerciais.

[106] CLAPP, J. 2013.

A globalização dos preços gera, ademais, uma relação desigual entre aqueles indivíduos que gastam de 50% a 70% de suas rendas com a alimentação e aqueles dos países ricos que não chegam a gastar 20%. Se para um americano médio, o aumento do preço é uma chateação, para outros indivíduos corresponderia à redução de duas para uma refeição ao dia[107]. Em uma economia global assimétrica, a tendência do fluxo dos capitais é de concentrarem-se nas grandes economias. Portanto, mesmo que a insegurança alimentar também atinja de forma reduzida os países desenvolvidos, eles possuem uma capacidade material muito superior para enfrentar riscos que, de um certo modo, são globais. É importante destacar, ademais, que cerca de 75% das populações mais pobres do mundo habitam em zonas rurais e que desse montante, 86% dependem direta ou indiretamente da agricultura para sua subsistência e que apesar de a indústria alimentar estar cada vez mais concentrada em multinacionais, nos países africanos e asiáticos 80% das terras são cultivadas por pequenos agricultores[108].

A tal cenário soma-se a crescente tendência de arrendamento de terras (a partir de 2008) por parte da União Europeia[109] e de países como Arábia Saudita, Coreia do Sul e China em países pobres e com baixa capacidade de produção eficiente[110]. O relatório de análise do Banco Mundial de 2010, a respeito desse fenômeno chamado por alguns movimentos sociais e intelectuais críticos de "grilagem de terras", informou que um total de quase 140 milhões de hectares já entram nessa soma. No caso da União Europeia, embora em proporções menores, o arrendamento ocorre principalmente por meio de empresas privadas com sede ou operações importantes em um Estado membro da UE aliada a financiamentos e fundos públicos e Parcerias Público-Privadas (PPPs). Em números gerais, as empresas europeias já possuem cerca de seis milhões de hectares distribuídos entre África (60%), América Latina (26%) e Ásia (14%). Tais aquisições também envolvem direitos de água e trazem à problematização o uso de terras para produção de *commodities* agrícolas para exportação em países que enfrentam sérios problemas alimentares (como é o caso da Etiópia, do Congo, do Sudão e de outros).

Dado o contexto, a grande dificuldade a ser enfrentada nas próximas décadas é conseguir manter a segurança alimentar dos países em desenvolvimento ao mesmo tempo em que se amplia a segurança daqueles menos desenvolvidos. Tudo isso em um contexto de crise ambiental e energética cada vez mais intensa. De 1970 aos dias atuais a população mundial

[107] CLAPP, J., 2013.

[108] FERREIRA, P., 2017.

[109] PARLAMENTO EUROPEU, 2016.

[110] BROWN, L. et al., 2010.

dobrou. O fato sintomático é que a insegurança alimentar não é mais uma questão do Terceiro Mundo: os Estados Unidos, por exemplo, que no passado assumiram em diversos momentos históricos o papel de provedor de alimentos em situações de guerra ou crise alimentar, atualmente não teriam mais essa habilidade na medida em que não dispõem da capacidade de produção nem terras cultiváveis que possuíam antes[111]. Cerca de 50% da produção mundial de grãos se transforma em ração para gado. No Brasil, cerca de 70% a 80% da soja e da cana são destinados a ração e combustível, respectivamente. Igualmente, a cada ano os agricultores do mundo devem alimentar 80 milhões de pessoas adicionais, quase todos em países em desenvolvimento[112].

Se, por um lado, reconhecemos que há uma preocupação humanitária por parte dos países desenvolvidos que buscam promover o desenvolvimento agrícola dos países mais pobres, por outro lado, é inegável que a cooperação em SAN vai muito além disso. Ela também transita por interesses estratégicos de mercado e geopolíticos de segurança que não podem ser sublimados. Do ponto de vista histórico, a segurança dos Estados sempre esteve no centro das relações internacionais sob o espectro da ameaça à integridade territorial por meio de intervenções militares. Contudo, uma série de transformações sistêmicas ocorridas após o período da Guerra Fria alteraram a natureza dos problemas de segurança e defesa, fornecendo novas perspectivas de risco iminente que, impulsionados pela aceleração da interdependência econômica e pelos avanços tecnológicos da globalização, intensificaram o crescimento dos problemas transnacionais ligados à crise ambiental, à escassez de recursos (água, terra arável, por exemplo), ao aumento de refugiados, ao narcotráfico, às guerras cibernéticas e etc.[113].

Olhar para a cooperação internacional em SAN sob tal pano de fundo é fundamental para compreender tanto que há uma preocupação legítima de grande parte dos países ricos em proporcionar o desenvolvimento dos países mais pobres, quanto que tal preocupação é sobreposta aos interesses de preservação do bem-estar por eles atingidos. Por mais contraditória que seja a relação entre interesses cosmopolitas e interesses estratégicos, elas coabitam o mesmo espectro de políticas de desenvolvimento. A tônica comum dos relatórios da União Europeia aqui utilizados é o reconhecimento das contradições inerentes à temática e de assumir uma liderança e protagonismo nas pautas e nas agendas de desenvolvimento. Liderança que é defendida quase como natural. O objetivo da seguinte seção, nesse sentido, é adentrar um pouco

[111] BROWN et al., 2010

[112] FAO, 2010.

[113] MILANI, C. R. S. et al., 2015.

mais neste universo de contradições entre interesses setoriais e de cooperação por meio da análise dos caminhos que a OCDE, especialmente a União Europeia, tem traçado em torno da temática na busca por uma harmonização das práticas de CPD, de um modo geral, e do setor agrícola em particular.

2.2 A Autocrítica dos Países Desenvolvidos: como a CPD influencia as políticas setoriais em geral e o setor agrícola em particular

O Tratado de Maastricht (1992), que deu origem formal à União Europeia, também estabeleceu o compromisso de assegurar a conformidade das suas atividades externas em um sólido conjunto de diretrizes a respeito de suas relações exteriores, segurança, relações econômicas, e políticas de desenvolvimento[114]. Ele introduziu oficialmente a CPD na esfera da cooperação internacional entre as atividades da União Europeia. Na ocasião, três princípios básicos foram incorporados ao quadro legal das políticas de desenvolvimento da UE: complementaridade, coordenação e coerência. Tais princípios ficaram conhecidos como os 3Cs.

> Complementaridade significa que estados membros e a União Europeia dividem competências e políticas de desenvolvimento, as quais devem ser praticadas lado a lado. Coordenação implica que Estados membros e União Europeia deveriam coordenar suas políticas e consultar seus programas de ajuda, incluindo em organizações e conferências internacionais. Coerência significa que a União Europeia deve ter em conta os objetivos de suas políticas de desenvolvimento nas políticas que implementa e que podem afetar países em desenvolvimento. (CARBONE, M. 2008. p. 330. **Tradução própria**[115]).

A ideia era que a União Europeia e os Estados-membro levassem em consideração nos objetivos de suas políticas de CID como elas afetam os países beneficiários. Mas de um ponto de vista mais pragmático, o foco estava na metodologia de harmonização das estruturas:

> A coerência de políticas foi definida pela OCDE como uma promoção sistemática de reforço mútuo entre políticas transversais a departamentos e agências de governo,

[114] CARBONE, M. 2008.

[115] Complementarity means that the member states and the EU share competences in development policy, which must be exercised alongside each other. Coordination implies that member states and EU should coordinate their policies and consult on their aid programmes, including in international organizations and during international conferences. Coherence entails that the EU "shall take account" of the objectives of its development policy "in the policies that it implements which are likely to affect developing countries"

> criando assim sinergias para se alcançar os objetivos acordados (OCDE, 2003; apud, OCDE, 2005. **Tradução própria**[116]).

Esse movimento em torno dos 3Cs refere-se a uma estrutura em torno da cooperação que transita de um formato mais tático e de curto prazo para um formato mais amplo e estratégico. Isto é, transita de uma cooperação centrada, majoritariamente, em projetos pequenos e atomizados para uma abordagem mais coordenada com maior planejamento e objetivos gerais de desenvolvimento. Tais objetivos, deveriam ser, em tese, incorporados e, sob o princípio da apropriação[117], liderados pelos países beneficiários[118].

Depois de Maastricht, a discussão sobre como operacionalizar os 3Cs ganhou maior intensidade quando a Comissão Europeia publicou uma comunicação chamada "*O futuro das políticas de desenvolvimento"* (2000), dando maior peso, junto às agendas de cooperação, ao "C" da "coordenação". A essa altura, já havia um desgaste internacional acentuado em relação à postura comercial predatória da UE para com os países beneficiários de sua AOD. A década de 1990, nesse sentido, seria marcada por uma série de campanhas de protestos[119] em relação às incoerências entre as políticas de cooperação e as políticas comerciais que acabaram criando mecanismos legais para o compromisso com a CPD:

> O compromisso da UE com a CPD foi introduzido inicialmente no Tratado de Maastricht em 1992, mas o entendimento desse compromisso como uma obrigação legal em favor da coerência só foi esclarecido pela Comissão em 1994, que seguiu um caso relativo à exportação de carne para a África Ocidental e uma decisão da Comissão de "tomar medidas para acabar a séria incoerência que existe entre as políticas agrícolas e as políticas para o desenvolvimento da Comunidade". As políticas da Comissão em CPD mostram que esse é o conceito com uma definição que evolui de acordo com os contextos específicos, os quais transitam de uma abordagem de evitar danos para uma de sinergias; de uma abordagem que minimiza os impactos adversos das políticas da UE nos países em desenvolvimento, para uma que busca políticas que se reforçam mutuamente para fortalecer a coerência das políticas da UE com objetivos de desenvolvimento. (C.E, 2018. p. 7. **Tradução própria**[120]).

---

[116] Policy coherence has been defined elsewhere by OCDE as the systematic promotion of mutually reinforcing policy actions across government departments and agencies creating synergies toward achieving the agreed objectives.

[117] Ownership: "sentimento de dono". Em português usamos "apropriação".

[118] OLIVIÉ, I; SORROZA, A., 2005.

[119] Maurizzio Carbone (2008) cita, por exemplo, denúncias sobre exportação de carne no oeste asiático que interrompeu o mercado local (1993) ou sobre os impactos dos acordos de pesca (1996) ou ainda de penalizações comerciais aos parceiros africanos produtores de cacau (1997).

[120] The EU PCD commitment was first introduced in the Treaty of Maastricht in 1992, but the understanding of this commitment as a legal obligation for coherence was only clarified by the Commission in 1994 following a case linked to meat exports to West Africa and a Commission's decision "to take measures to end the serious incoherence that exists between the agricultural policy and the development policy of the Community". Commission policies on PCD show that it is a concept with an evolving definition according to specific contexts, which transitioned from a no harm approach to a synergies approach, minimising the adverse impact

Tal conjuntura foi importante para pressionar a Comissão Europeia a publicar relatórios que reconhecem a necessidade de discutir suas incoerências e a buscar formas de implementar políticas sob tal princípio. Como já afirmado no capítulo anterior, ainda que algumas propostas mais práticas tenham sido ensaiadas para promoção de CPD, a pauta avançou, de fato, muito pouco.

A primeira década dos anos 2000 foi caracterizada por uma grande reforma no gerenciamento e no conteúdo das políticas da União Europeia em direção a uma maior harmonização. Começando com os ODM (2000), passando pela adesão do *European Consensus on Development* (2005) - acordo que estabeleceu 12 áreas setoriais onde se deveria concentrar esforços de coerência especialmente em 5 áreas principais: alterações climáticas, comércio e finanças, Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), imigrações e segurança[121] - e chegando no *Código de Conduta da UE* em matéria de divisão das tarefas na política de desenvolvimento (2007) que apresentou um conjunto de medidas concretas para reforçar a complementaridade e a divisão das tarefas entre os doadores da UE na busca por maior eficácia da ajuda[122].

Além disso, a UE também passou a atuar como principal protagonista em prol da bandeira dos ODM. No Millenium + 5 (2005), a Comissão Europeia se propôs a aumentar a Ajuda ao Desenvolvimento (AOD) especialmente aos países africanos e a discutir, por meio da CPD, os impactos das várias políticas de não-ajuda como comércio, agricultura, pesca, transporte, energia, etc. reconhecendo, portanto, que tais políticas impactam diretamente na capacidade de crescimento das economias domésticas dos países em desenvolvimento. Na ocasião, também foi apontado pela Comissão Europeia que limitar a CPD apenas à cooperação seria insuficiente, devendo-se chegar também ao nível das políticas setoriais[123] (CARBONE, 2008). Isso porque, em seu objetivo mais amplo, a CPD visaria a transcender as competências

of EU policies on developing countries, to a broader approach seeking mutually reinforcing policies to enhance the coherence of EU policies with development objectives. (C.E, 2018. p. 7)

121 FERREIRA, P., 2017.

122 CCE, 2007.

123 Na ocasião, a Comissão também se comprometeu a monitorar progressos da CPD por meio de publicação de relatórios bianuais (E.C., 2005). O primeiro relatório seria lançado dois anos depois do acordo, em 2007.

restritas da política de cooperação para assumir um compromisso global e transversal à promoção do desenvolvimento[124] .

Apesar do adensamento da CPD no aspecto institucional, a primeira década dos anos 2000 não resultou em grandes resultados práticos, mas ampliou o escopo da conscientização das incoerências. As iniciativas da Comissão Europeia demarcam uma posição de liderança na pauta da CPD, mesmo que ainda não bem institucionalizado. No Tratado de Lisboa, no final da década, a CPD foi reforçada enquanto compromisso legal[125].

> O Tratado de Lisboa, entrado em vigor em 2009, afirma que "a União tomará em consideração os objetivos da cooperação para o desenvolvimento nas políticas que são implementadas que podem afetar os países em desenvolvimento" (art.º 188D). Mais especificamente, afirma que "a política da União em matéria de cooperação para o desenvolvimento e as políticas dos Estados-membros no mesmo domínio completam-se e reforçam-se mutuamente", e que "na execução das políticas suscetíveis de afetar os países em desenvolvimento, a União tem em conta os objetivos da cooperação para o desenvolvimento" (art.º 208, alíneas 1 e 2) (União Europeia, 2007). (FERREIRA, P. 2017. p. 34).

Na segunda década dos anos 2000, a temática dá um grande salto de importância, mobilizando estruturas institucionais mais sólidas. Em 2010, o parlamento europeu[126] estabeleceu o cargo de relator permanente sobre CPD para identificar problemas de incoerências nas políticas europeias e assegurar que os efeitos da legislação sejam levados em consideração. Em 2011, por meio da Parceria de Busan, assinada por países em desenvolvimento não-membros da OCDE como a China e o Brasil, a CPD passou a ser reconhecida na agenda global também dos países em desenvolvimento. No corpo do texto assinado, em quatro momento a ideia de coerência de políticas aparece como um compromisso a ser perseguido. Destacamos dois:

> **Artigo 9:** Reafirmamos nossos respectivos compromissos de incrementar a cooperação para o desenvolvimento. Uma cooperação mais eficaz não deve resultar numa redução de recursos para o desenvolvimento. (...). Neste processo, é essencial examinar a interdependência e **a coerência entre todas as políticas públicas** - não apenas as políticas de desenvolvimento - para permitir que os países façam pleno uso das oportunidades apresentadas pelos investimentos e comércio internacionais, e para

[124] *"De esta manera, la CPD definirse como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas estatales, tanto domésticas como internacionales de todo los países (Milan, 2011)"* (MILLÁN, N. 2012. p. 141).

[125] De acordo com Patrícia Ferreira (2017), a União Europeia é a única organização regional do mundo que tem uma responsabilidade legal pelos impactos de suas políticas em países em desenvolvimento e desde 2007 a Comissão Europeia publica relatórios bianuais para monitorar coerência.

[126] O Parlamento Europeu (PE), composto por 732 deputados europeus, é co-legislador da União Europeia (UE) e é diretamente eleito pelos cidadãos. Possui poderes legislativos e orçamentários que partilha com o Conselho, bem como um papel de vigilância democrática.

> expandir os seus mercados de capital doméstico. é essencial examinar a interdependência e a coerência entre todas as políticas públicas - não apenas as políticas de desenvolvimento - para permitir que os países façam pleno uso das oportunidades apresentadas pelos investimentos e comércio internacionais, e para expandir os seus mercados de capital doméstico" (BUSAN, 2011. Doc. Final. p. 2).
>
> **Artigo 25b**: Melhoraremos **a coerência das nossas políticas** sobre instituições multilaterais, fundos e programas globais. Usaremos os actuais canais multilaterais de maneira mais eficaz, com enfoque naqueles que estão a funcionar bem. Trabalharemos para reduzir a proliferação desses canais e, até final de 2012, chegaremos a um acordo sobre princípios e directrizes para orientar os nossos esforços conjuntos. À medida que continuam a implementar os seus compromissos respectivos sobre a eficácia da ajuda, as organizações multilaterais, os fundos e os programas globais fortalecerão a sua participação na coordenação e responsabilização mútua a nível nacional, regional e global (BUSAN. 2011. p. 8. **Grifo próprio**).

A adesão a princípios de CPD foi ainda mais ampliada, para além da OCDE com o estabelecimento por parte da Organização das Nações Unidas (ONU) dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis e a sua resultante Agenda 2030. Se nos ODM apenas o oitavo objetivo (implementar uma agenda global para o desenvolvimento) falava em *levar em conta as questões comerciais e os acordos internacionais na promoção do desenvolvimento*, na formulação para a Agenda 2030, fala-se em *desafios integrados* para as questões econômicas sociais e ambientais[127]. A agenda também avança na questão da CPD por colocá-la como meta específica. Como destacado, entre as metas específicas do Objetivo 17 *(Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável),* dois falam diretamente de CPD: a meta 13 fala em "*aumentar a estabilidade macroeconômica global, inclusive por meio da coordenação e da coerência de políticas*" e a meta 14 em "*aumentar a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável*". Ademais, a tônica da Agenda 2030 gira em torno de uma aplicabilidade universal na qual países desenvolvidos e em desenvolvimento, conforme suas capacidades, devem implementar medidas para atingir os objetivos. Podemos dizer, portanto, que os ODS inauguram o processo de transferência do princípio da CPD aos países em desenvolvimento.

A agenda 2030 também impulsionou uma série de iniciativas por parte da União Europeia para incorporar instrumentos de CPD às suas políticas de desenvolvimento no pós-2015. No plano interno, em 2016 a Comissão Europeia lançou a comunicação *Next steps for a sustainable European future: European action for sustainability* definindo a abordagem estratégica para implementação da agenda na UE[128]. No plano externo, a UE e seus Estados

[127] FERREIRA, P., 2017.

[128] O documento foca em duas estratégias: 1) integrar plenamente o desenvolvimento sustentável no quadro político europeu e nas prioridades da Comissão. 2) continuar a desenvolver uma visão de longo prazo da implementação dos ODS nas políticas setoriais da UE após 2020.

membros adotaram um novo *European Consensus on Development (2017)* que trata da implementação da Agenda 2030 em parceria com todos os países em desenvolvimento com base nos ODS[129]. Além disso, em julho de 2018 a Comissão Europeia lançou relatório *Evaluation of the European Union's Policy Coherence for Development:* um longo documento de avaliação externa das práticas de CPD da UE entre 2009 e 2016 com entrevistas a importantes stakeholders e análise mais detalhada de políticas específicas adotadas para avaliar os impactos das políticas de cooperação da União Europeia. Além da Comissão, outros órgãos componentes da UE que se engajaram na CPD foram o Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu que, além do já sinalizado relator permanente de CPD, também tem destacado a CPD como elemento chave para o desenvolvimento sustentável.

No que tange ao setor da agricultura, não faltam razões para que esse seja um dos temas prioritários nas iniciativas de CPD. A União Europeia é o maior importador e o segundo maior exportador mundial de produtos agroalimentares, além de deter quase 90% do mercado global de biocombustíveis. Além da sua intensa cooperação em SAN. Os países do bloco, juntos, representam mais da metade de toda a AOD. Por tais razões, o setor agropecuário é considerado fundamental para sua luta contra a pobreza[130].

No ano de 2005 a OCDE lançou o relatório "*Agriculture and development: the case for policy coherence*" cujo forte tom crítico reforçava a ideia de que a forma mais eficiente para obter coerência entre as políticas passa necessariamente por uma liberalização do comércio agrícola:

> Países em desenvolvimento têm muito a ganhar com reduções em barreiras tarifárias, embora isso possa ocorrer em detrimento de países em desenvolvimento cujas exportações hoje se beneficiam de acordos preferenciais [...] Subsídios à exportação podem ser muito danosos para algumas commodities em particular em alguns mercados em particular, embora sua escala atual seja tal que mesmo sua total eliminação pode ter efeitos em limitados em uma escala macro do mercado de alimentos (OCDE, 2005. p. 12-13. **Tradução própria**[131]).

Além da defesa da abertura comercial, o relatório também se propôs a estabelecer alguns instrumentos iniciais para a CPD:

---

129 C. E., 2019.

130 FERREIRA, P., 2017.

131 Developing countries have most to gain from reductions in tariff barriers, although this can be at the expense of developing countries whose export currently benefit from preferences. [...]. Export subsidies can be very disruptive for particular *commodities* and in particular markets, although their scale now is such that even their total elimination would have limited macro-level effects for food markets.

QUADRO 04

CPD em Agricultura para Países em Desenvolvimento		
Atores das Políticas	**Domínio das políticas**	**Exemplos de instrumentos de política que afetam o desenvolvimento agrícola em países em desenvolvimento**
Países da OECD	Política agrícola doméstica	Apoio ao preço de mercado, pagamentos diretos, subsídios à exportação, apoio à renda, medidas de gestão de risco, investimento e assistência ao ajuste estrutural
Países da OECD	Política comercial agrícola	Acordos comerciais regionais, preferências comerciais, escalada tarifária, investimento e assistência para ajuste estrutural, atitudes em relação às demandas dos países em desenvolvimento nas negociações comerciais internacionais,
Países da OECD	Políticas regulatórias que afetam a produção e o comércio agrícola	Medidas não tarifárias que abordam a segurança alimentar, proteção e conservação ambiental da qualidade dos alimentos, proteção da propriedade intelectual, indicações geográficas
Países da OECD	Políticas de cooperação para o desenvolvimento	Ajuda ao desenvolvimento para o setor agrícola, ajuda alimentar, capacitação comercial, medidas de compensação comercial
Países em desenvolvimento	Políticas dos países em desenvolvimento relativas ao comércio e agricultura	Políticas comerciais agrícolas, reforma institucional, políticas cambiais, políticas de investimento e infraestrutura

Fonte: OCDE, 2005. Tradução Própria.

Apesar do esforço de procedimentalização, o relatório não logrou grandes adesões e o formato, intensidade e estrutura das políticas de SAN permaneceram sob a responsabilidade de cada país, sem isso representar, de fato, métodos comuns para constituição das práticas de CPD. A OCDE dificilmente poderia impor regras de formulação de políticas à UE. Olhando para toda a trajetória da CPD, o que se observa é na verdade um movimento que parte mais de dentro da União Europeia para as organizações multilaterais. A tônica do relatório em torno da necessidade de maior abertura comercial expõe a já conhecida pressão de países da OCDE, sobretudo dos Estados Unidos. Desde o processo de constituição da União Europeia o protecionismo agrícola tem sido um dos pilares de sustentação do bloco que tem na sua Política Agrícola Comum (PAC), um dos maiores símbolos do processo de integração regional.

> Desde o início da constituição da CEE, a agricultura representou, em boa medida, um grande impulso para o êxito do projeto de construção da atual União Europeia. Analistas são quase unânimes em apontar que a PAC, criada em 1962, representou um dos pilares de sustentação para a construção europeia, pois, afinal, constituía-se a agricultura no único setor a receber elevada prioridade de todos os estados-membros MOYANO-ESTRADA; ORTEGA, 2014. p. 691).

Desde 1962, quando foi institucionalizada, a PAC esteve preocupada em garantir a distribuição de recursos alimentares entre os cidadãos europeus. Lembremos que com o fim de duas guerras mundiais, a ideia de uma Política Agrícola Comum girava em torno, fundamentalmente, de estabilidade na oferta de alimentos no continente. Fundamentada no protecionismo e no financiamento comunitário, a PAC conseguiu garantir a estabilidade de preços no mercado europeu e, em um curto espaço de tempo, a agricultura europeia tornou-se uma das mais modernas e produtivas do mundo. Atualmente, a PAC é responsável por colocar a UE na posição de maior produtor e exportador líquido mundial de bens agroalimentares e com um dos mais destacados níveis médios de eficiência da produção internacional - altamente tecnificada, emprega apenas 5% da mão de obra e cerca de 1% do Produto Interno Bruto (PIB) do bloco[132]

> De fato, desde que a PAC foi instituída, a UE conseguiu ampliar a oferta de alimentos e o volume do comércio intrarregional de bens agrícolas cresceu de modo consistente. Os Estados membros superaram a escassez de alimentos vivenciada após duas grandes guerras e criaram condições para produzir e se especializar na produção de bens específicos, sobretudo em razão da iniciativa das políticas estatais assistencialistas, responsáveis pelos investimentos em infraestrutura, educação e tecnologia. (CARVALHO, P. 2015. p. 20).

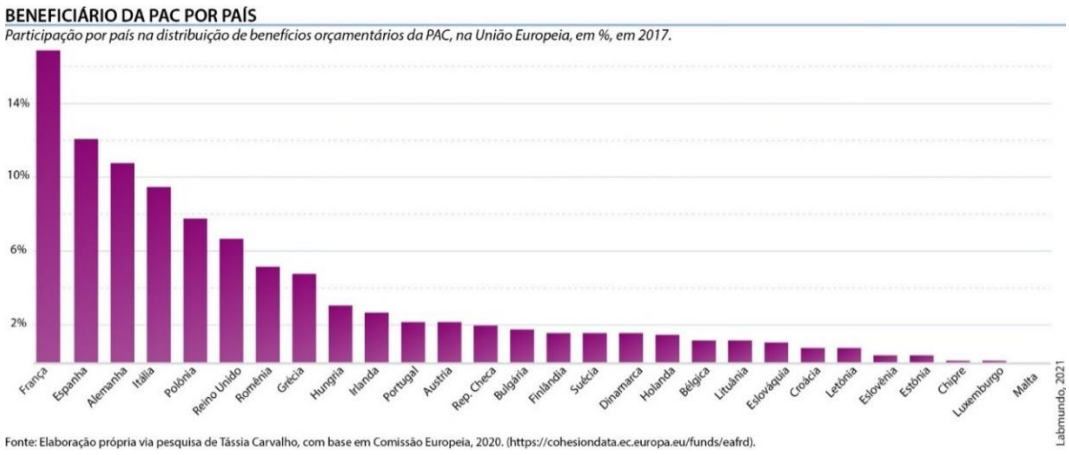
Os bons resultados produzidos pela PAC nos anos iniciais e seus impactos positivos na própria constituição da UE foram motivos suficientes para a manutenção dos subsídios rurais de um segmento social pequeno e com baixa empregabilidade, o que fez da agricultura agrícola europeia uma das mais custosas do mundo. Patrícia Carvalho (2015), destaca que o tratamento excepcionalista do setor - isto é, a ideia de que o setor é especial e que, portanto, merece um tratamento diferenciado em relação aos demais - foi um elemento retórico utilizado para a manutenção da PAC como uma das principais políticas comunitárias. Essa condição particular que a PAC europeia assume é fundamental para compreender o lugar que a SAN ocupa no contexto europeu e a dificuldade de pensar em termos de CPD quando falamos em políticas agrícolas. Mesmo na ratificação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on 21 Tariffs and Trade* – GATT), 1947, o setor agropecuário foi tratado como excepcional e, portanto, logrou tratamento diferenciado em relação à liberalização comercial. Sob a forte influência do setor rural, a França foi um dos principais defensores da manutenção da PAC. Na

[132] CARVALHO, P. 2015.

ocasião da constituição da PAC, tal fator foi condicionante para sua participação nos tratados de Roma[133].

A política agrícola comum tem como objetivos a) Incrementar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização ótima dos fatores de produção, designadamente da mão-de-obra. b) Assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura; c) Estabilizar os mercados; d) Garantir a segurança dos abastecimentos; e) Assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores. Os altos custos de manutenção da PAC têm sido tema de grandes conflitos. Como já indicado, enquanto a empregabilidade do setor é muito baixa, a parte do orçamento comunitário destinada à PAC é bem substantiva e desigualmente distribuída dentro do próprio território europeu. Em termos globais, a França segue sendo, por décadas, a principal beneficiária da PAC (17,5%), seguida da Espanha (11,4%), da Alemanha (10,8%) e da Itália (9,4%)[134]. O gráfico a seguir expõe os principais beneficiários da PAC no ano de 2017 do maior para o menor:

GRÁFICO 03



Como o cálculo de subsidiariedade da PAC atende a aspectos múltiplos, fica difícil precisar quanto dinheiro será anualmente destinado para cada país, mas a França ainda é a principal beneficiária nos dois principais mecanismos de financiamento: no Fundo Europeu

[133] CARVALHO, P. 2015.

[134] Dados do Parlamento Europeu, 2019. Sitio online.

para o desenvolvimento Rural (FEADER)[135] e do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA):

> (...) no que se refere ao Feader, a França e a Roménia vêm à cabeça dos beneficiários (15,8 % e 14,1 % dos pagamentos efetivos, respectivamente), seguidas da Alemanha (8,6 %) e da Itália (7,1 %). (...) A distribuição [também] é desigual das ajudas diretas da PAC ao nível das explorações: 78,8 % dos beneficiários da PAC da UE-28 receberam em 2016 menos de 5.000 euros anuais, com um montante total equivalente a 15,6 % do total das ajudas diretas pagas pelo FEAGA. Em contrapartida, uma percentagem mínima de explorações (121 713 num total de 6,7 milhões, ou seja, 1,81 %) recebe mais de 50 000 euros, totalizando um montante que equivale a 12,57 mil milhões de euros (14,57 % do total das ajudas diretas pagas em 2016). Os países com uma percentagem mais elevada de grandes explorações (ou sociedades) beneficiárias da PAC são a Dinamarca, a França, a República Checa, o Reino Unido e a Eslováquia. Esta situação levanta problemas de legitimidade da ajuda à luz dos princípios aplicados a todos os cidadãos (progressividade fiscal, luta contra a desigualdade). (Parlamento Europeu, 2019. Sítio Online).

As controvérsias internas da PAC sensibilizam também para o debate em relação à atuação de multinacionais agrícolas europeias junto aos países em desenvolvimento, à aquisição transnacional de terras, à fraca capacidade de fiscalização de potenciais incoerências entre princípios de desenvolvimento e práticas agrícolas, dentre outras questões. Ademais, os efeitos das práticas agrícolas para a segurança alimentar dos países em desenvolvimento são muitos: incapacidade de competir nos mercados internacionais, expropriação de terras, competição com culturas alimentares, efeitos ambientais etc.

Em 2013 o Parlamento Europeu aprovou a proposta de reforma da PAC reduzindo os custos de financiamento do setor de 412,6 bilhões de euros para 370 bilhões, além da inclusão de outros três países na distribuição dos recursos (somando um total de 28 membros).

> Apesar da reduzida e declinante participação do PIB agrícola no PIB total europeu (em média, 1,2%), a PAC sempre recebeu um orçamento substantivo que, durante muito tempo, superou os 70% do orçamento total da UE. Atualmente, a PAC representa algo em torno de 40% do orçamento da UE, para uma população rural, em média, de aproximadamente 27% da população total. (...). Países de economia desenvolvida e que contribuem com parcelas expressivas para aquele orçamento, como são os casos da Alemanha e Reino Unido, possuem uma população rural menor que a média europeia. Para esses países, que possuem um PIB agrícola pequeno, uma população rural menor que a média europeia e que muito contribuem para seu orçamento, pouco interessa manter a PAC nos moldes em que se encontravam. Por outro lado, países como a França, cujo peso eleitoral dos residentes no meio rural é sobrevalorizado, ainda vinham resistindo em manter aquelas condições por razões político-eleitorais. (MOYANO-ESTRADA; ORTEGA, 2014. p. 691).

[135] O Feader cofinancia o reforço da competitividade dos setores agrícola e florestal, as medidas agroambientais, a melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais e o incentivo à diversificação da economia rural, bem como a constituição de capacidades locais.

A reforma da PAC em 2014 com vias para redução da desigualdade de distribuição dos subsídios agrícolas é também consequência de um processo de reflexão em torno dos protecionismos agrícolas em relação aos países beneficiários da cooperação europeia[136] (). Apesar disso, a resistência à abertura comercial aos países em desenvolvimento ainda é forte. Recentemente, em junho de 2019, foi assinado um Acordo de Associação entre a União Europeia e o Mercosul[137] com previsão de entrada em vigor em dois anos, que tem levantado uma série de protestos por parte dos agricultores e congressistas, especialmente franceses[138]. As reações ao acordo são bem representativas da dificuldade de convergir interesses dos mercados agrícolas internos com políticas de desenvolvimento que contribuam para o crescimento dos países parceiros. No caso dos países do bloco sulamericano, não se trata exatamente de garantir segurança alimentar, uma vez que os países do bloco são grandes produtores de *commodities*, mas garantir a competitividade justa entre as partes em um contexto de alta proteção dos mercados. O grande desafio da União Europeia no processo de aprimoramento das políticas de CPD, é conseguir conciliar os interesses das suas políticas comerciais com práticas de cooperação que sejam capazes de promover o desenvolvimento dos países beneficiários e parceiros comerciais.

Ainda assim, os impactos das políticas setoriais têm sido levados em consideração como um elemento que precisa ser mais bem compreendido. No setor agropecuário as distorções geradas pelos subsídios são o principal desafio pois apesar de estabilizar os mercados internamente, acabam exportando a instabilidade para os mercados mundiais:

> Por anos, a acusação de incoerência de políticas se originou dos altos níveis de subsídio e protecionismo em países da OCDE. Em 2001, o total de apoio a setores agrícolas nesses países, na forma de transferências de consumidores e contribuintes, passou o emblemático limiar de US $1 bilhão por dia. A maioria do apoio é destinado a fazendeiros, na forma de preços maiores do que os prevalecentes em mercados mundiais e na de subsídios que distorcem o comércio, relacionados a insumos ou produtos finais. Essas políticas eram tidas por gerar uma série de impactos negativos em países em desenvolvimento. a) altas tarifas em produtos agrícolas, tipicamente maiores do que aqueles destinadas a produtos industriais, restringiam o acesso a mercados a fazendeiros de países em desenvolvimento com potencial exportador; b) preços elevados levam à acumulação de excedentes que subsequentemente inundavam (dumped) mercados de países em desenvolvimento com o uso de subsídios para a exportação (muitas vezes rotulados como ajuda para alimentação). Isso minava os mercados locais para fazendeiros de países em desenvolvimento que competiam com

[136] MOYANO-ESTRADA; ORTEGA, 2014

[137] O acordo vinha sendo negociado há mais de 20 anos.

[138] No congresso francês o acordo tem sofrido fortes críticas. Um documento de repulsa assinado por mais de 50 parlamentares considera o acordo como *"erro econômico e horror ecológico"*. Alguns têm inclusive defendido a criação de uma barreira ecológica para países que não cumpram com os padrões franceses de proteção ambiental.

> importações; c) preços mínimos e subsídios, ao estimular a produção, rebaixavam preços nos mercados mundiais, novamente diminuindo os retornos para fazendeiros de países em desenvolvimento. (BROOKS, J. 2014. p. 89. **Tradução própria**[139]).

Em 2010 a União Europeia lançou o Quadro Estratégico para ajudar os países em desenvolvimento a enfrentarem os desafios no domínio da segurança alimentar no qual estabeleceu a Segurança Alimentar, a nutrição e a agricultura sustentável como as principais prioridades da cooperação para o desenvolvimento, priorizando, especialmente, os países com maior dificuldade de estabelecer os ODM. O documento ancorou-se, essencialmente, nos quatro pilares de segurança Alimentar estabelecidos na Cúpula Mundial de Alimentação[140]: 1) aumento da disponibilidade de alimentos; 2) melhorar o acesso aos alimentos; 3) melhorar o valor nutritivo na ingestão de alimentos e 4) melhorar a prevenção e gestão de crises.

Em termos de estratégia de ação, o documento ressaltou três formas principais de engajamento: 1) por meio do apoio às reformas nacionais e regionais no domínio da agricultura e da segurança alimentar - bem como em termos de biocombustíveis, e questões climáticas - especialmente no desenvolvimento de políticas e mecanismos de coordenação intersetoriais; 2) por meio da harmonização das práticas de intervenção[141] e maior complementaridade dos instrumentos, bem como a coordenação com investimentos privados para garantir maior eficácia e utilizando princípios de CPD e 3). Por meio do aumento de coerência no sistema de governação internacional em SAN e reformando o Comitê de Segurança Alimentar Mundial[142] (CFS) para transformá-lo no organismo central para a segurança alimentar em sinergia com outras agências:

---

[139] For years, the charge of policy incoherence stemmed from high levels of support and protection in OECD countries. In 2001, total support to the agricultural sectors of OECD countries, in the form of transfers from consumers and taxpayers, surpassed the emblematic threshold of USD 1 billion per day. Most of that support went to farmers, in the form of higher prices than those prevailing on world markets and trade-distorting subsidies linked to output or input use. These policies were seen to have a range of damaging impacts on developing countries. a) High tariffs on agricultural products, typically several times above those levied on industrial goods, restricted market access for developing country farmers with export potential. b) Elevated prices led to the accumulation of surpluses, which were subsequently "dumped" on developing country markets with the use of export subsidies (sometimes badged as food aid). This undermined local markets for developing country farmers competing with imports. c) Price supports and subsidies, by stimulating production, suppressed prices on world markets, again lowering returns to developing country farmers.

[140] De 1996; e também na Declaração de Roma sobre a segurança alimentar mundial e no Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação.

[141] Devendo basear-se nos princípios da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, no Programa de Ação de Acra, bem como no Código de Conduta da UE em matéria de Complementaridade e Divisão das Tarefas na Política de Desenvolvimento

[142] Committee on world food security (CFS).

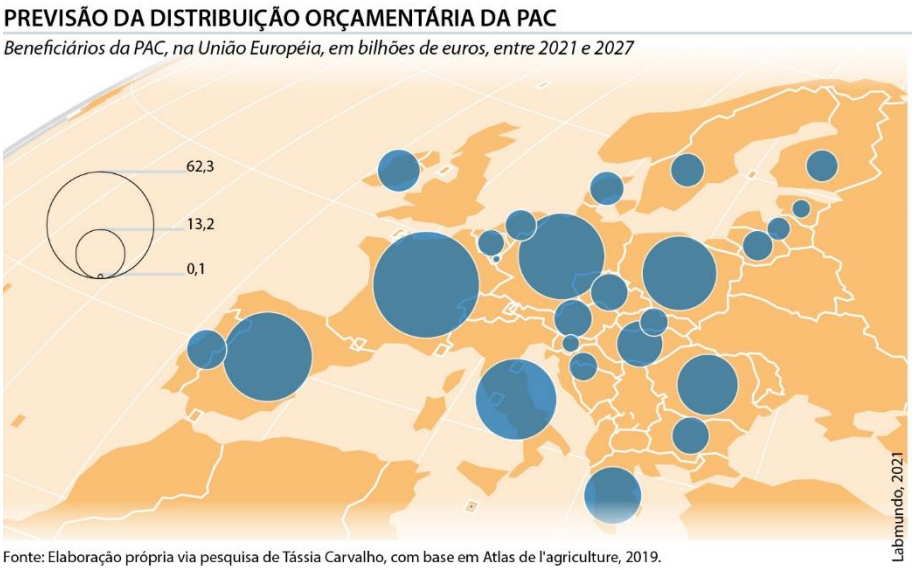
> O CFS reformado deverá procurar obter um papel de supervisão noutros domínios específicos com implicações para a segurança alimentar, nomeadamente a ajuda alimentar e a nutrição. É necessário racionalizar ainda as prioridades das três agências das Nações Unidas sediadas em Roma (FAO, PAM e FIDA) e melhorar a sua cooperação a fim de criar sinergias. A reforma do sistema das Nações Unidas e a revisão em curso do papel e das prioridades da FAO constituem uma oportunidade de melhorar a qualidade e de aumentar a eficácia. A UE deverá prosseguir uma estreita colaboração com o Secretariado-Geral da ONU sobre as questões de segurança alimentar e reforçar (COMISSÃO EUROPEIA, 2010. p.9).

O que é notório é que a tentativa de alinhar as políticas de SAN a uma estrutura internacional maior como a ONU ou a FAO ocorre sob o protagonismo dos países da União Europeia, especialmente quando se trata de SAN. A partir de 2015, com o estabelecimento da Agenda 2030, esse protagonismo europeu começa a ser diluído em projetos mais amplos, ainda que o processo de adesão de princípios de CPD na Agenda tenha sido consequência de uma forte atuação europeia[143]. O relatório da FAO de 2018, *"The State of Food Security and Nutrition in The World"* traz cenários pessimistas e aumento do quadro de fome global de cerca de 804 milhões em 2016 para 821 milhões em 2017. O engajamento europeu não passa ao largo da queda das metas de combate à fome e à desnutrição estabelecidas ainda nos ODM. A despeito, portanto, das metas e políticas de cooperação em torno da temática da SAN, as dificuldades de atingir os objetivos globais são comumente consideradas problemas de coordenação das políticas formuladas nos países ricos que, em tese, poderiam promover desenvolvimento. Para a Comissão Europeia (2019), sem aumentar os esforços para implementação de CPD, este cenário tende a agravar-se.

Após uma nova rodada reformista (2021 -2027), agora focada principalmente em mitigar efeitos das mudanças climáticas, a PAC estabeleceu como objetivo central a modernização e simplificação das suas estruturas. Inspirada nos princípios de CPD e em continuidade às reformas anteriores, um dos interesses da reforma foi minimizar as distorções nos mercados agrícolas globais. Apesar de manter o controverso financiamento para seus agricultores, reduzirá os subsídios para exportação, dando especial atenção à garantia de que o apoio a seus agricultores tenha efeitos mínimos ou nulos no comércio com os países menos desenvolvidos, criando condições favoráveis para o comércio com tais economias. Mudou-se nesse sentido, os enfoques do financiamento, mas isso não mudou, de fato, a distribuição desigual do recursos. O mapa abaixo demonstra a previsão orçamentária entre os anos 2021-2027 ainda continuará beneficiando em primeiro lugar a França:

[143] C.E, 2019.

IMAGEM 03



Fonte: Elaboração própria via pesquisa de Tássia Carvalho, com base em Atlas de l'agriculture, 2019.

Para além do caráter desigual, pudemos constatar em nossa pesquisa - sem desconsiderar que a União Europeia incorporou, ao longo dos anos, novos países em sua estrutura, implicando em redistribuição dos fundos - há sim uma queda significativa, entre os períodos das reformas, dos montantes totais da comunidade que são alocados na PAC, mas não necessariamente isso significou redução dos gastos totais com a política agrícola[144]. As reformas garantiram, de fato, uma realocação dos recursos totais para outros setores, mas em um contexto de aumento dos custos do bloco com a agenda multilateral.

Como buscamos deixar evidente nesta seção, o avanço das pautas de CPD caminhou, ao longo dos anos, vis-à-vis a disputas de ordem políticas e comerciais e interesses estratégicos. Especialmente no que se refere ao setor agroalimentar, buscar coerência das políticas é, necessariamente, disputar com interesses e ganhos políticos e geoestratégicos. A forma lenta e gradual pela qual a pauta avança é claramente consequência das tensões entre interesses. Sob um formato em constante remodelamento, o avanço da agenda tem impactado e sofrido influência da sociedade civil e de um pensamento crítico em torno da temática.

[144] Ver “Gráfico 05” na página 165.

2.3 Principais Críticas à CPD no Campo da Cooperação em SAN

Como pôde ser percebido até aqui, as iniciativas de CPD por parte dos países desenvolvidos têm-se ampliado expressivamente. A CPD tem emergido à cena como a principal estratégia para um desenvolvimento considerado eficaz no campo da SAN. À medida em que a CPD evolui, crescem também os interesses principalmente da União Europeia e de alguns pesquisadores europeus em discutir suas principais falhas e insuficiências. O avanço do debate intelectual no entorno das políticas de CPD tem sido muito importante para o amadurecimento da agenda. O esforço desta seção é de reunir as principais críticas e as principais questões levantadas no campo e, ao mesmo tempo, relacionar essas contribuições com a questão da Segurança Alimentar e nutricional. O exercício mental da presente seção é associar as principais críticas desenvolvidas pela literatura sobre CPD ao conjunto de dificuldades enfrentadas no campo da SAN. As críticas desenvolvidas ao longo e *vis à vis* ao processo de constituição e institucionalização da CDP foram e continuam sendo fundamentais para os avanços da agenda. Se no primeiro capítulo o objetivo era apresentar a literatura que contribuiu para a evolução do conceito, nesta seção o enfoque é fundamentalmente nas críticas desenvolvidas por esta literatura.

O levantamento bibliográfico, nesse sentido, foi conduzido do seguinte modo: por meio de consulta aos relatórios institucionais foi possível identificar alguns autores-chave e, em consulta à bibliografia utilizada por tais autores, foi possível identificar os textos mais referenciados do campo. A partir deste levantamento inicial, portanto, e tendo como elemento limitante o idioma, chegamos ao primeiro texto acadêmico de referência: *"The OCDE and ASEAN: Changing economic linkages and the challenge of policy coherence* (Kiichiro Fukasaku; Hirata, 1995) e à primeira obra acadêmica de referência: *"Policy Coherence in Development Co-operation"* (1999), organizado por Jacques Forster e Olav Stokke. Trata-se de uma coletânea com quinze textos, a maioria deles estudando os casos específicos dos países da OCDE (Canadá, França, Alemanha, Países Baixos, Noruega, Suécia, Suíça, Bélgica e União Europeia); outros artigos analisaram questões mais setoriais (segurança, economia, comércio, cooperação) e outros trataram de aspectos mais conceituais. Esse esforço inicial de constituição conceitual e de análise da CPD ainda hoje figura como elemento fundamental da literatura, especialmente o texto dos próprios organizadores *Coherence of Policies Toward Developing Countries: Approaching the Problematique*, bem como o texto *The shifting Grounds of Policy*

Coherence in development cooperation de Goran Hydén. Esses textos se repetem com frequência na literatura produzida posteriormente.

Além dessa coletânea, outros autores sempre citados nos relatórios são Robert Picciotto, Maurizio Carbone, Guido Ashoff (também na coletânea), Iliana Olivie e Alicia Sorrosa, Natalia Millán Acevedo, José Antonio Alonso e Paul Hoebink (também na coletânea). Esses autores têm produzido intensamente sobre CPD, suas críticas são lidas e utilizadas nos relatórios governamentais e intergovernamentais sobre CPD, constituindo-se assim no *corpus* principal da literatura consultada sobre o tema. Outros autores não citados, mas que influenciam nesta pesquisa, também serão aqui considerados como a portuguesa Patrícia Ferreira (2017; 2018; 2019) e o sul africano Willem Fourie (2018), especialmente pela atualidade dos textos por eles produzidos.

Dentre os autores aqui acessados, os únicos textos que se propuseram a fazer, em alguma medida, um breve levantamento bibliográfico foram "*Coherencia de políticas para el desarrollo: aspectos conceptuales*" (Olivie e Sorroza; 2005) - que concentrou a análise nas formulações teóricas dos autores - e a tese doutoral "*Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas: un análisis de los casos de España y Suecia"* (Millán Acevedo, 2012) que dedicou não mais que um par de páginas para fazer uma aproximação teórica dos estudiosos da temática. A autora classificou o estudo da CPD em três tipos de abordagens teóricas: 1) Uma abordagem mais restrita à cooperação ou reativa dos que pensam a CPD como forma de evitar que outras políticas causem danos aos objetivos das políticas de cooperação (CONGDE, OCDE e CONCORD); 2); Uma abordagem mais "ambiciosa" dado que busca sinergias ou complementaridades entre as políticas públicas, mas ainda evitando contradições (Fukasku e Hirata, Picciotto, UE, Forster e Stokke, Pascal Gauttier); e, por fim, 3) Uma abordagem que olha de forma mais global para todas as políticas governamentais. Nesta perspectiva, o desenvolvimento é considerado o elemento prioritário das políticas, tendendo, portanto, a transversalizar todas as políticas públicas, ou seja, o modelo de desenvolvimento pode ser construído e percebido por meio de uma leitura transversal das distintas opções feitas em políticas públicas setoriais e na política de cooperação. Em uma perspectiva que poderíamos chamar de participativa, ademais, alguns autores defendem que os países em desenvolvimento sejam parte do processo de desenho das políticas públicas de cooperação internacional (Natalia Millán, Guido Aschoff, Barry, Carbono e Alonso). O mapeamento de Natalia Millán (2012) contribui para identificar, de acordo com as abordagens, também as principais críticas em torno das questões mais fundamentais para os intelectuais da área.

Nesse sentido, a classificação aqui adotada se propõe a compatimentarizar os autores em torno dos enfoques críticos. Por esta razão e sob a inspiração dos métodos utilizados por Olivié e Sorroza (2004) e Millán Acevedo (2012), classificaremos as críticas em cinco níveis: 1) críticas conceituais; 2) críticas procedimentais de eficácia; 3) críticas de sustentabilidade; 4) críticas transetoriais de complementaridade e harmonização das políticas; e, por fim, 4) críticas globalistas ou cosmopolitas. A escolha por tal formato leva em consideração que os autores aqui analisados transitam com maior ou menor intensidade entre esses cinco níveis de críticas, mas não se limitam de forma rígida a tais categorias. Destacadamente, as críticas são voltadas para situações às quais as incoerências surgem. Não é de questionamento da literatura aqui analisada, por exemplo, se os países devem ou não promover CPD. Portanto, intuímos que as críticas, mesmo as mais densas, assumem uma posição otimista em relação à CPD. Isto é, não questionam a legitimidade da cooperação, nem da universalização de instrumentos e práticas. Em linhas gerais, portanto, entendemos que é traço comum da literatura a crença da CPD como método apropriado para o aprimoramento da cooperação internacional.

2.3.1 Críticas Conceituais

No primeiro nível, o enfoque das críticas está concentrado na própria contradição conceitual que revela a incapacidade de a cooperação internacional atingir a coerência de forma plena. Como já destacado no primeiro capítulo, a própria noção de coerência ou incoerência precisa ser pensada relativamente a algo, pois a tônica comum dos autores aqui estudados é de que incoerências são difíceis de serem evitadas e esse sempre será um trabalho contínuo de identificação dos níveis em que elas ocorrem para tentar solucioná-las, buscando, assim, aprimorar a cooperação internacional para o desenvolvimento. A premissa é de um olhar endógeno e no fundo pragmático, por dentro dos mecanismos da CID. A percepção de incoerência acaba sendo substituída pela noção de "*que pelo menos os objetivos não sejam conflitantes"* (FOSTER, J.; STOKE, O., 1999. p. 23)[145]. As críticas em torno do conceito,

[145] Pierre-Antoine (2003) fala em: políticas que estejam coordenadas e sejam complementares ou pelo menos não sejam contraditórias entre si. Jacques Foster e Olav Stokke (1999) definem como uma política coerente é aquela que esteja de acordo com os objetivos internos formulados de forma clara ou que pelo menos não sejam contraditórios. Essa concepção também está na formulação da CPD da OCDE e não tem sido questionada pela literatura.

portanto, reconhecem essa inconsistência, mas a relativizam para viabilizar a operacionalização da CPD enquanto conceito.

> Apenas nos casos em que os comportamentos e preferências dos indivíduos se expressam de maneira homogênea, ou em que existam uma ditadura absolutista - como sugerido por Arrow em seu teorema da impossibilidade (Arrow, 1963) - seria possível a coerência absoluta (Alonso, 2010). Dado que o primeiro cenário é completamente alheio à realidade e o segundo se refere a um sistema contrário a qualquer perspectiva respeitosa da promoção dos Direitos Humanos e da liberdade, alcançar um grau absoluto de coerência se converte em um objetivo incompatível e pouco desejável para um sistema plural, aberto e participativo. (MILLÁN N. 2012; p. 158-159. **Tradução própria**[146]).
>
> Se não se pode aumentar a coerência, é tanto mais importante reconhecer as incoerências e minimizar seus custos, tanto quanto possível. Isso demanda análises e informações cuidadosas (ASHOFF, G., 2005, p. 7. **Tradução própria**[147]).
>
> Para entender plenamente as muitas dimensões da coerência de políticas, é necessário examinar o interesse de quem está sendo perseguido por meio da dita coerência. Em alguns casos, inclusive, algum grau de incoerência é necessário para se atingir uma maior coerência de políticas em outro - e mais importante - nível (FOSTER, J.; STOKKE, O. 1999. p.63. **Tradução própria**[148]).

A maioria dos autores, portanto, trata essa inconsistência conceitual de forma muito superficial. O primeiro texto que toca nesta questão é: *"The Shifting Grounds of Policy Coherence in Development Co-operation"* de Goran Hydén (1999). Seu texto faz um grande esforço de mapeamento do surgimento do conceito e da sua construção e também tenta aprofundar o olhar sobre suas inconsistências. A coerência das políticas para Hydén deveria referir-se à consistência encontrada entre a intenção da política e o resultado da política. Atingir, no entanto, tal nível de consistência é difícil, porque as políticas ocorrem em diferentes níveis das hierarquias organizacionais. Quanto menos objetivos ou instrumentos mobilizar, mais fácil será atingi-la. Quanto mais atores envolvidos, ou dimensões ou ainda interesses múltiplos, maiores serão as dificuldades para tal. O risco de incoerência será maior à medida que mais fatores estiverem envolvidos nas políticas de cooperação. De acordo com o autor, é importante

---

[146] Sólo en los casos en que los comportamientos y preferencias de los individuos se expresen de manera homogénea, o en los que existan una dictadura absolutista - como planteara Arrow en su teorema de la imposibilidad (Arrow, 1963) - sería posible la coherencia absoluta (Alonso, 2010). Dado que el primer escenario se encuentra completamente alejado de la realidad y el segundo caso se trataría de un sistema contrario a cualquier perspectiva respetuosa con la promoción de los Derechos Humanos y la libertad, alcanzar un grado absoluto de coherencia se convierte en un objetivo incompatible y poco deseable para un sistema plural, abierto y participativo.

[147] If coherence cannot be enhanced, it is all the more important to recognize incoherences and to minimize their costs as far as possible. This calls for careful analysis and information.

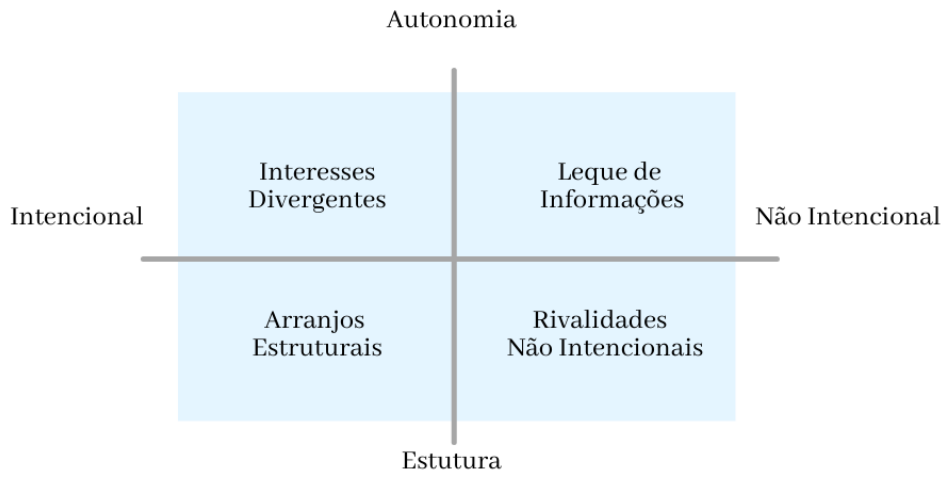
[148] To understand fully the many dimensions of policy coherence it is necessary to examine in whose interest such coherence is being sought. It may even be in some cases that a certain measure of policy incoherence is necessary to achieve a greater degree of policy coherence at another and more important level.

reconhecer que alguns problemas de incoerência são estruturais enquanto outros são causados pelos atores envolvidos. O próprio autor destaca que as incoerências tendem a ser normalizadas pelos atores e autores, sem grandes problemas: "*What policy actors typically do is to reduce the levels of potential policy incoherence rather than pursue some form of optimal or perfect policy coherence"* (HYDEN, G., 1999. p. 60).

Para reconhecer possíveis causas de incoerência, Hydén desenvolve uma matriz que envolve dois parâmetros de análise: a) *intenção* do ator e b) sua *autonomia*, o que levaria a pelo menos quatro razões gerais de incoerência: quando os interesses são divergentes, quando os atores são "sabotados" por normas e regulações rígidas, quando, apesar de haver autonomia, o leque de informações é limitado, e quando há rivalidades institucionais, mesmo que não intencionais. Nesse sentido, de acordo com o autor, alguns problemas de incoerência são estruturais e outros dos atores envolvidos.

IMAGEM 04

CAUSAS DE INCOERÊNCIAS POLÍTICAS



FONTE: HYDÉN,1999. P. 66. Elaboração Própria.

Ainda que sejam bem-intencionados, os atores podem esbarrar em regras e regulações sobre as quais eles não têm controle. Em outras instâncias, contudo, a falta de coerência é resultado de inesperada rivalidade entre instituições, ainda que não sejam, necessariamente, intencionais. Identificar as razões de incoerência e evitá-las é relevante para o autor por uma questão de legitimidade e credibilidade da cooperação. Quanto menor a eficácia das políticas

públicas implementadas, menor a credibilidade e menos apoio público. Ao olhar, portanto, para o problema em um nível conceitual, o autor, apesar de reconhecer a dificuldade de constituir políticas coerentes, encontra formas de mitigar as incoerências no desenho das políticas por meio da análise das estruturas e atores envolvidos.

Do ponto de vista conceitual, o problema da incoerência da CPD é, de fato, muito significativo quando se olha para o campo específico da SAN. Tanto maior será a inconsistência conceitual quanto mais numerosos forem os atores e mais complexos os interesses envolvidos na política de CPD. O aspecto que torna a coerência em SAN profundamente complexa é o grande nível de atores e interesses envolvidos. Ainda que as políticas sejam implementadas e bem-sucedidas em seus propósitos, elas podem não conseguir mitigar incoerências estruturais próprias ao sistema como um todo. Isto é, a política pode até ser eficaz ou efetiva e ainda assim ela não será estruturalmente coerente. A consistência das políticas de cooperação em SAN passa, necessariamente, pela percepção, portanto, dos seus atores e interesses envolvidos, bem como os consequentes limites que se impõem ao desenvolvimento dos beneficiários nas dinâmicas da cooperação entre doadores e recipiendários.

Em linhas gerais, as incoerências identificadas na cooperação internacional centram-se nas tensões entre os interesses de desenvolvimento e os interesses privados que, a partir de diversos níveis, atingem tanto os processos de desenvolvimento e de implementação das políticas de cooperação, quanto às demandas internas dos países doadores em matéria de segurança alimentar e nutricional. Passam, ademais, por problemas de regulamentação de práticas mais justas de concorrência e liberalização do protecionismo europeu, além da forte demanda europeia pelo consumo de agro combustíveis que são produzidos, em grande parte, em competição com as *commodities* agroalimentares em países pobres e de baixa segurança alimentar.

> A Segurança Alimentar e Nutricional é uma questão de longo prazo que exige investimentos sustentáveis e responsáveis. Neste âmbito, os acordos de investimento e comércio podem ter um efeito prejudicial na segurança alimentar e na subnutrição, se o arrendamento ou a venda de terras aráveis a investidores privados conduzir à privação do acesso das populações locais aos recursos produtivos indispensáveis à sua subsistência, ou à exportação e venda de grande parte dos alimentos nos mercados internacionais, tornando assim o país de acolhimento mais dependente e mais vulnerável em relação à flutuação dos preços dos alimentos de base nos mercados internacionais. (FERREIRA, P., 2017. p.38).

Observando mais uma vez para o diagrama de Hydén (1999), podemos enumerar alguns dos aspectos de conflito de interesses e visões: os interesses divergentes de empresas, dos investidores, dos produtores rurais, dos consumidores (com seus mais variados padrões), dos

países doadores, dos países beneficiários, da OCDE, da União Europeia, da comunidade internacional, do sistema financeiro, das demandas de mercado etc. criam dificuldades para que as políticas de SAN sejam pensadas além da restrita capacidade de implementação e desenvolvimento das políticas de SAN. O problema da CPD, nesse caso, é também um problema de inconsistência conceitual na medida em que a coerência não poderá ser atingida quando as escalas de percepção passam das políticas de cooperação em si para arranjos estruturais mais amplos. Por isso, entende-se por que muitos autores preferem restringir seus olhares em matéria de CPD para os mecanismos internos da cooperação, pensando a CPD endogenamente.

Mesmo que seja notório o esforço de proporcionar maior CPD no setor de segurança alimentar e nutricional, a autonomia dos implementadores das políticas de cooperação ficam muito limitadas às políticas em si, sem ser possível intervir muito além delas. O Estado não tem capacidade de ingerência nos interesses privados, na compra de terras por parte de empresas de sua região, nem de lidar com o aspecto estrutural da demanda energética, o que complexifica enormemente o debate sobre a CPD em matéria de SAN.

2.3.2 Críticas Procedimentais e de Eficácia

Algumas críticas desenvolvidas pela literatura estão mais interessadas em identificar as falhas procedimentais para tentar tornar as políticas de desenvolvimento implementáveis. De um certo modo, esse é um nível de crítica que perpassa toda a literatura na medida em que discutir CPD é pensar em sua eficácia. A preocupação procedimental é também um traço comum à literatura. No Diagrama de Hydén (1999), por exemplo, quando o autor olha para as causas da incoerência, o objetivo é evidentemente é utilizar o procedimentalismo de modo a evitar tais incoerências. Mesmo reconhecendo que há aspectos estruturais, o autor exalta a capacidade de agência dos atores. Assim como Hydén, Robert Picciotto (2005), refletindo sobre as possíveis causas de incoerência, destaca que quanto mais fatores estiverem envolvidos, maiores os riscos de incoerência, dada a dificuldade de lidar com seus múltiplos aspectos. Assimetria de informação, custo elevado de processamento de dados, interesses envolvidos são elementos citados pelo autor como causas que geram 1) *incoerências diretas*. Mas haveria também 2) *incoerências involuntárias:* quando não há controle por parte das autoridades das

variáveis ou não existem suficientes informações; e 3) *incoerências intencionadas* ou até mesmo necessárias para a implementabilidade e para o logro de determinados resultados. Em sua pesquisa o autor constata que os eleitores interpretam a falta de coerência como sinal de debilidade, indecisão ou até mesmo oportunismo.

Illana Olivié e Alicia Sorroza (2005) chamam atenção para as deficiências na hora de estabelecer prioridades de governo, estrutura de coordenação de políticas inadequada, carências no processamento e análise da informação e cultura administrativa pouco flexível. As autoras também reconhecem que à medida em que a política para o desenvolvimento foi incorporando diversos acordos, estratégias e diretrizes a nível nacional e internacional, a dimensão institucional começa a adquirir um maior peso em sua consecução. Para as autoras é importante reconhecer o papel que as instituições desempenham para atingir os objetivos de desenvolvimento. Nesse sentido, criar um marco institucional para possibilitar que os países doadores possam progredir no cumprimento de seus compromissos, é fundamental; bem como, compromisso político, capacidades analíticas adequadas, coordenação política entre diferentes setores, etc. As instituições, nesse sentido, exercem um papel fundamental enquanto mecanismo de formação de consenso e na criação de metas coletivas. Caminhando em direção semelhante, Guido Ashoff (1999; 2005) alertando para a questão da governança, associa a incoerência a 3 aspectos: 1) ineficácia (se os objetivos não forem alcançados); 2) ineficiência (se os escassos recursos forem desperdiçados) e, como consequência das anteriores, 3) perda de credibilidade das políticas públicas por limitações institucionais e burocráticas.

O problema da incoerência conceitual, como dito, não impede que haja uma coerência vertical. Isto é, não conseguir garantir que as políticas de Cooperação em SAN sejam bem-sucedidas em aspectos mais amplos não impede que elas sejam bem-sucedidas em sua implementação e monitoramento. Para que as políticas sejam eficazes, basta que elas sejam bem constituídas, bem implementadas, e bem monitoradas. Nesse sentido, uma série de aspectos precisam ser considerados para a constituição de CPD em SAN. Pensando no problema da segurança alimentar, uma das principais dificuldades é proporcionar desenvolvimento em um contexto de recursos escassos e da baixa tecnologia do setor nos países mais pobres. Parafraseando Picciotto (2005), se a falta de recursos para promoção da segurança alimentar e nutricional pode ser considerada uma *incoerência direta*, a dificuldade de garantir o controle climático ou de pragas ou de variáveis imprevistas no processo de constituição das políticas, responderiam às *incoerências involuntárias*. Já os problemas relacionados à injusta competitividade dos produtos locais com os produtos exportados que, dadas as facilidades

tecnológicas e subsidiárias, podem custar muito menos, estaria relacionado às *incoerências intencionadas*.

Ademais, os problemas institucionais e burocráticos em torno das políticas de SAN são inúmeros. Há divergências de enfoque desde o processo de formulação suas intencionalidades até sua concretização real que muitas vezes passa por problemas de interesses dos atores envolvidos, conforme destaca Patrícia Ferreira (2018):

> (...) a retórica e as abordagens ao nível estratégico e das políticas não correspondem depois totalmente ao que é promovido na prática. Isto pode ser exemplificado com a implementação do quadro estratégico para apoio à segurança alimentar e nutricional nos países em desenvolvimento. Com efeito, ao nível teórico e estratégico, e apesar de ter sido formulada já há alguns anos (em 2010), este quadro preconiza uma abordagem coerente de interligação entre segurança alimentar e desenvolvimento, com enfoque no apoio aos pequenos agricultores e nos grupos mais vulneráveis, numa perspectiva de desenvolvimento baseada nos direitos. No entanto, na análise da sua implementação, verifica-se que as questões da nutrição, que constituíam uma das seis prioridades, foram praticamente esquecidas, bem como a centralidade do direito à alimentação. Isso está patente logo nas diferenças entre o quadro estratégico e o seu plano de implementação, formulado 3 anos depois, o qual perde grande parte da dimensão ecológica, confere maior importância às Parcerias Público-Privadas (PPP) para atingir os objetivos e apresenta critérios de desempenho quantitativos (essencialmente sobre o número e valor dos programas) sem deixar espaço para uma avaliação qualitativa dos resultados e impactos. Os relatórios bienais de implementação deste quadro estratégico, produzidos em 2014 e em 2016 pela Comissão Europeia, dizem pouco sobre os efeitos dos programas ou se estes corresponderam às necessidades dos pequenos produtores de alimentos e das pessoas vulneráveis à fome (CONCORD, 2017a). O direito à alimentação desaparece completamente do relatório de 2016. É necessário, portanto, que a implementação deste quadro estratégico não seja contraditória com as orientações do Comité Mundial de Segurança Alimentar - nomeadamente a valorização dos mercados territoriais por contraposição às cadeias de valor lideradas pela agroindústria - e que esteja mais alinhada com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, incluindo a nutrição e a resiliência às alterações climáticas como aspetos centrais do apoio da UE nesta matéria. (FERREIRA, P. 2018. p. 102).

Para Ilana Olivié e Alicia Sorroza (2006) é importante reconhecer o papel que as instituições desempenham para atingir os objetivos de desenvolvimento. Nesse sentido, criar um marco institucional para possibilitar que os países doadores possam progredir no cumprimento de seus compromissos, é fundamental; bem como, compromisso político, capacidades analíticas adequadas, coordenação política entre diferentes setores, etc. As instituições, nesse sentido, exercem um papel fundamental enquanto mecanismo de formação de consenso e na criação de metas coletivas. Caminhando em direção semelhante, Guido Ashoff (1999; 2005) alertando para a questão da governança, associa a incoerência a 3 aspectos: 1) ineficácia (se os objetivos não forem alcançados); 2) ineficiência (se os escassos recursos foram desperdiçados) e, como consequência das anteriores, 3) perda de credibilidade das políticas públicas por limitações institucionais e burocráticas.

Foster e Stokke (1999) também chamam atenção para a necessidade de eficácia das políticas para atingir credibilidade frente aos beneficiários das políticas. Os autores também reforçam a necessidade de as políticas atuarem de forma cada vez mais abrangente em um contexto de crescente redução de recursos. Neste cenário de escasseamento de recursos, a eficácia das políticas passa a ser considerada cada vez mais fundamental. Transparência, comunicação e coordenação são outros elementos advogados pelos autores.

> Em última instância, a justificativa de uma dada política está em sua capacidade de servir o público ou a um grupo em particular. Consequentemente, a efetiva implementação da política é uma questão de se alcançar objetivos específicos, estipulados em relação a objetivos identificáveis e muitas vezes quantificáveis. Os fins, entretanto, não devem ser considerados de maneira isolada dos meios. Políticas são avaliadas também em termos do custo dos meios para se atingir os fins. A eficiência é analisada em relação à efetividade. Desse modo, a questão da coerência de políticas pode ser definida em termos de interesses não dos clientes, mas das organizações de implementação (FOSTER; STOKKE, 1999. p. 62. **Tradução própria**[149]).

> Os aspectos políticos mais amplos são abandonados em favor do que pode se tornar uma manipulação burocrática do conceito de coerência, no âmbito de organizações doadoras. A política burocrática substitui os interesses representativos como determinantes chaves dos resultados das políticas. Isso significa se tornar um fim em si mesmo, uma receita certa para o declínio da confiança pública e do apoio para a cooperação para o desenvolvimento (FOSTER; STOKKE, 1999, P. 75). (FOSTER; STOKKE, 1999. p. 75. **Tradução própria**[150]).

> A lógica predominante dentro de subsistemas reflete percepções, interesses e valores de atores dentro de uma determinada unidade do sistema. Segue que os vários sistemas (como as unidades administrativas) em uma ordem hierárquica (como a administração da ajuda) pode apresentar diferentes lógicas. No entanto, eles também são parte de um sistema mais amplo, também com uma lógica particular, expressa em termos de justificativas e objetivos gerais para a totalidade das atividades; essa lógica representa o resultado de processos de tomadas de decisão que envolvem diferentes conjuntos de atores (FOSTER; STOKKE, 1999, p. 25). (FOSTER; STOKKE, 1999. p. 25. **Tradução própria**[151])

[149] Ultimately, the justification for a given policy rests with the ability to server the public or a particular client group. Consequently, effective policy implementation is a matter of reaching specific targets set in relation to identifiable, often quantifiable objectives. Ends, however, are not considered in isolation from means. Policies are assessed also in terms of the cost of the means to achieving the ends. Efficiency is set against effectiveness. In this situation, the issue of policy coherence may be defined in terms of the interests not of the clients but of the implement organizations.

[150] The broader political aspects are abandoned in favour of what may become bureaucratic tinkering with the concept of coherence within the donor organizations. Bureaucratic politics replaces representative interests as key determinants of policy outcomes. The means become an end in itself, a sure recipe for decline in public confidence and support for development cooperation.

[151] The predominant logic within the sub-systems reflects perceptions, interests and values of the actors within the particular system unit. It follows that the various systems (such as administration units) within the hierarchical order (such as a aid administration) may represent different logics. However, they are also part of a wider system, also with a distinct logic, expressed in terms of overall justifications and objectives for the total activity; this logic represents the outcome of decision-making processes that have involved a different set of actors.

Em linhas gerais, Forster e Stokke (1999), Hydén (1999), Pierre-Antoine (2003), Picciotto (2005) Ashoff (1999; 2005) dentre outros também entendem que a ineficácia nas política de cooperação ao desenvolvimento pode resultar, em última instância em perda de credibilidade por parte do governo que a está aplicando. Ademais, dado o aspecto prático do conceito, as críticas em torno da capacidade de implementação das políticas é um elemento comum a toda a literatura.

2.3.3 Críticas de Sustentabilidade

As críticas de sustentabilidade referem-se às preocupações com a temporalidade das políticas. Isto é, uma vez implementadas qual a responsabilidade dos seus efeitos a longo prazo? Como garantir que os seus benefícios consigam ser estendidos de forma perene e duradoura no tempo? As críticas de sustentabilidade, portanto, tratam essencialmente, da dimensão de *coerência temporal*, relacionada à consistência que uma política pública deve assumir a longo prazo se pretende alcançar verdadeiros resultados em qualquer nível de ação (Millán, N. 2012).

> É necessário destacar que o avanço em direção a uma maior coerência é uma tarefa complexa e requer um compromisso de longo prazo que exceda o ciclo político de um governo específico (ECDPM, ICEI, 2006) Por isso, o consenso entre todo o espectro político acerca da importância do desenvolvimento deve ser considerado um requisito fundamental para avançar neste campo (MILLÁN, 2011). Esse objetivo parece complexo se for considerada a dinâmica acelerada de transformações que se sucedem na etapa globalizadora e que dificulta, se de todo possível, que os responsáveis políticos assumem compromissos de longo prazo (e os cumpram)) (MILLÁN, N. 2014b. p. 686-687. **Tradução própria**[152])

> Definitivamente, um programa de estudos sobre a coerência temporal remete a dois âmbitos interrelacionados. Em primeiro lugar, o interesse da cidadania na promoção do desenvolvimento humano e do trabalho de incidência dos atores da sociedade civil; em segundo lugar, o compromisso político sustentado por gestores e responsáveis políticos. (MILLÁN, N. 2014b. p. 687. **Tradução própria**[153]).

[152] Es necesario destacar que el avance hacia una mayor coherencia es una tarea compleja que requiere un compromiso de largo plazo que exceda el ciclo político de un gobierno específico (ECDPM e ICEI, 2006). Por esto, el consenso entre todo el espectro político acerca de la importancia del desarrollo debe considerarse como un requisito fundamental para avanzar en este campo (Millán, 2011), este objetivo parece complejo si se considera la dinámica acelerada de transformaciones que se suceden en la actual etapa globalizadora y que hace más dificultoso, si cabe, que los responsables políticos asuman compromisos a largo plazo (y que los cumplan).

[153] En definitiva, un programa de estudio de la coherencia temporal remite a dos ámbitos que se encuentran interrelacionados; en primer lugar, el interés de la ciuda- danía en la promoción del desarrollo humano y el

Pensando tal crítica do ponto de vista da SAN, é evidente que a necessidade de garantir segurança alimentar se entrelaça com próprio conceito de segurança alimentar como "garantir, a todos, condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente(...)". Podemos problematizar, por exemplo, os tão populares programas mundiais de doação de alimentos, em vez de programas mais efetivos de fornecimento de tecnologia e condições para melhoramento da produção local de alimentos dos países beneficiários, o que gera uma relação de dependência e não é capaz de, de fato, promover o desenvolvimento.

2.3.4 Críticas Transsetoriais de Complementaridade e Harmonização das Políticas

Há um nível de crítica da CPD que aprofunda o olhar das incoerências para o aspecto da harmonização das políticas em seus diversos níveis. Poderíamos dizer que são mais profundas que as críticas procedimentais porque olham para as políticas de um modo mais global e apontam que é preciso ir além da cooperação internacional para compreender se, de fato, as políticas são coerentes em seu conjunto. Se determinada política se integra às demais, se os propósitos são semelhantes, se os objetivos dialogam entre si. Tais críticas olham para a multidimensionalidade da CPD. José Antônio Alonso (2015), fala que a CPD deve assegurar que os objetivos perseguidos sejam coerentes com as ações de âmbito político, olhando para os valores e compromissos assumidos com a cidadania. Refere-se, portanto, à necessidade de convergência e integração entre atores e agendas que compõem uma política pública de modo a garantir que todas as instâncias do desenho, implementação e avaliação das políticas respondam aos compromissos que ela se propõe a perseguir. Natalia Millán Acevedo (2012) fala na necessidade de convergência entre os compromissos, os discursos, a comunicação pública e as ações desses atores que devem estar submetidos à ótica da CPD. A literatura refere-se à convergência entre várias políticas públicas como *Coerência Horizontal.* As políticas de cooperação, segundo esta visão, devem estar em sinergia ou pelo menos não entrarem em contradição com os objetivos das demais políticas.

trabajo de incidencia de los actores de la sociedad civil; y, en segundo lugar, el compromiso político sostenido por parte de los gestores y responsables político.

> Trata-se de 'assegurar uma correspondência entre os objetivos que os cidadãos perseguem e os meios e ações que estão se desdobrando no âmbito político. (...) Atua-se de acordo com o melhor modo de conseguir aquilo que se quer' (Alonso et al., 2010, p.7. **Tradução própria**[154]).

Para a OCDE se trata de assegurar que os objetivos e resultados da política não sejam prejudicadas por outras políticas que impactem negativamente sobre o progresso dos países mais pobres (OCDE, 2005)

> Cabe destacar que se trata de concepções que entendem a CPD em um sentido restrito ou reativo, dado que consistem em 'evitar' ou 'limitar ' as inconsistências ou danos de outras políticas no trabalho da cooperação (HOEBINK, 2003; ASHOFF, 2005) (MILLÁN, N. 2012. p. 147. **Tradução própria**[155]).

Autores como Gautier (2004), Fukasaku e Hirata (2005) e Picciotto (2005) falam da necessidade de promover "sinergias" entre as políticas na promoção do desenvolvimento.

> A disposição de um sistema de cooperação consolidado é fundamental para se evitar que os processos de interlocução e negociação gerem o efeito contrário ao que persegue o trabalho da CPD: a subordinação das políticas de cooperação às lógicas e interesses de outras políticas públicas - segurança, comércio, migração, etc. (...) assegurar que outras políticas públicas integram a lógica do desenvolvimento, ao mesmo tempo em que uma visão minimalista reduza os riscos de instrumentalização das políticas de cooperação e de subordinação a outras agendas que não orientadas para a promoção do desenvolvimento dos países sócios (MILLÁN, N. 2012. p. 160. **Tradução própria**[156]).

Para os autores que desenvolvem suas críticas nesse nível, promover CPD implica constituir mecanismos que possibilitem às distintas instituições harmonizar suas políticas em torno de eixos comuns por meio da divisão e coordenação de funções. Tais críticas se alinham à perspectiva da *coerência horizontal.*

> O sistema de cooperação deve desenvolver um conhecimento especializado que o permita orientar outros ministérios sobre a maneira mais adequada de integrar a perspectiva de desenvolvimento na prática de suas políticas habituais. Ainda assim, é

[154] Se trata de 'asegurar una correspondencia entre los objetivos que persiguen los ciudadanos y los medios y acciones que a nivel político se están poniendo en marcha (...). Se actúa de acuerdo con el mejor modo de conseguir aquello que se dice desear.

[155] Cabe destacar que se trata de concepciones que entienden la CPD en un sentido restrictivo o reactivo, dado que consiste en 'evitar' o 'limitar' las inconsistencias o daños de otras políticas en el trabajo de la cooperación (Hoebink; 2003; Ashoff, 2005).

[156] La disposición de un sistema de cooperación consolidado es cardinal para evitar que en los procesos de interlocución y negociación se genere el efecto contrario a lo que se persigue en el trabajo por la CPD: la supeditación de las políticas de cooperación a las lógicas e intereses de otras políticas públicas -seguridad, comercio, migraciones, etc. (...) lograr que otras políticas públicas integren la óptica del desarrollo en su articulación, mientras que en una visión de mínimos reduce los riesgos de instrumentalización de las políticas de cooperación y de supeditación a otras agendas alejadas la promoción del desarrollo de los países sócios.

> necessário que esse sistema tenha as ferramentas e capacidades que o permitam avaliar as consequências e impactos em outros países de práticas incoerentes com o desenvolvimento. Trata-se de uma prática que deveria se estender como parte de um aprendizado contínuo, que permita ir modulando as políticas implementadas, bem como um exercício de transparência e prestação de contas a uma cidadania, tanto do país que aplica as políticas quanto, fundamentalmente, do país que recebe a referida ajuda (MILLÁN et al 2012). Portanto, um sistema de cooperação consolidado, técnica e politicamente, é uma condição necessária, ainda que não suficiente, para se avançar no trabalho de CPD. (MILLÁN ACEVEDO, 2012. p. 160. **Tradução própria**[157]).

Em termos de segurança alimentar, trata-se de garantir que uma política de cooperação em SAN não seja atravessada ou minimizada por outras políticas setoriais. Esse é um dos níveis de maior contraditoriedade da CPD pois comumente o interesse em garantir o desenvolvimento e a Segurança Alimentar dos beneficiários da ajuda esbarram em outros interesses estratégicos dos doadores por meio de uma política econômica que produz desigualdades. Tem-se como exemplo, a prática predatória da pesca no continente africano, por parte dos países europeus, o protecionismo na agricultura da entrada de produtos de países beneficiários, a compra de terras para especulação agrícola e qualquer tipo de política externa que produza efeitos negativos contraditórios aos propósitos de desenvolvimento e de segurança alimentar do país beneficiário.

2.3.5 Críticas Sistêmicas ou Cosmopolitas

Por fim, o quinto nível de críticas de CPD versa sobre a questões de espectro mais sistêmico, olhando não apenas para a cooperação em sua relacionalidade entre as políticas e no âmbito institucional, mas também para os impactos dessas políticas nos países beneficiários, e pela defesa de uma preocupação concreta com as questões de desenvolvimento. Nesse nível de crítica, a preocupação recai, principalmente, na capacidade de as políticas atingirem os objetivos de desenvolvimento. Olham, ademais, para além das políticas de cooperação que o desenvolvimento deve ser um objetivo de todas as políticas. Isto é, deve-se garantir não apenas que as políticas de cooperação olhem para os objetivos de desenvolvimento, mas

[157] El sistema de cooperación el que debe desarrollar un conocimiento experto que le permita orientar a otros ministerios sobre la manera más adecuada de integrar la perspectiva de desarrollo en la puesta en práctica de sus políticas habituales. Asimismo es necesario que este sistema posea las herramientas y capacidades que le permitan evaluar las consecuencias e impactos en otros países de prácticas incoherentes con el desarrollo. Se trata de una práctica que debiera entenderse como parte de un aprendizaje continuo que permita ir modulando las políticas desplegadas, así como un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas hacia la ciudadanía tanto del país que aplica las políticas como, fundamentalmente, del país que recibe dicha ayuda (Millán et al 2012). Por tanto, un sistema de cooperación consolidado técnica y políticamente es una condición necesaria aunque no suficiente para avanzar en el trabajo por la CPD

principalmente que as políticas de cooperação não sejam “anuladas” por outras políticas que vão obstaculizar, em alguma medida, o desenvolvimento desses países foco das políticas. A principal voz crítica deste debate é a autora espanhola Natalia Millán Acevedo que, de acordo com a literatura aqui levantada, é quem mais avança no debate cosmopolita. Outros autores que também compactuam dessa responsabilidade em torno do desenvolvimento são Maurizzio Carbone, José Antonio Alonso, Patrícia Ferreira, Goran Hyden, Foster e Stokke. Trata-se se olhar para a CPD sem desconsiderar que mais que uma questão técnica é uma questão de vontade política.

> A maior parte dos enquadramentos relativos à CPD, nomeadamente aqueles que vigoram ao nível da OCDE e da União Europeia, abordam-na como se fosse uma questão meramente técnica, que se concretizará se existirem os mecanismos e instrumentos adequados, sem equacionar a variável política (Carbone, 2008; Galeazzi *et al*., 2013). Ao exigir a conciliação de interesses, muitas vezes divergentes ou em competição entre si, a coerência entre políticas normalmente implica soluções de compromisso e é uma questão de natureza eminentemente política, que não avança se não existirem uma vontade e liderança fortes, no sentido de direcionar as políticas e ações para que sejam coerentes com o processo de desenvolvimento. Se isso acontecer, as soluções técnicas serão mais facilmente encontradas e libertados os recursos adequados; não o contrário (Furness, 2012; Keijzer, 2012). [...] a falta de progressos em termos de CPD pode resultar de estratégias ou escolhas deliberadas, pelo facto de o desenvolvimento estar subordinado a outros interesses, mas pode também derivar da simples falta de conhecimento e sensibilização, uma vez que, frequentemente, apenas os meios ligados à cooperação e à ajuda ao desenvolvimento estão conscientes do que é a CPD e da sua relevância, enquanto nos outros setores há um grande desconhecimento sobre esta ferramenta e de como a integrar nos diferentes domínios da ação política. (FERREIRA, P. 2017. pp.36-37).

Para tal corrente de pensamento, em última instância a CPD deve visar ao desenvolvimento dos países beneficiários, bem como ser coerentes com o modelo de desenvolvimento defendido pelos países que a propõem. Para Foster e Stokke (1999) na falta de um regime internacional de desenvolvimento, os governos nacionais são os responsáveis últimos das incoerências a nível tanto internacional quanto seus efeitos a nível nacional que possam impactar os países em desenvolvimento.

Embora alguns autores como José Alonso, Natalia Millán, Patrícia Ferreira e Maurizzio Carbone levem em consideração que os países em desenvolvimento beneficiários das políticas devem participar do processo de formulação das políticas, a autonomia deles frente às políticas é um elemento pouco explorado. Trata-se, portanto, no âmbito da Segurança Alimentar, que a ajuda ao desenvolvimento seja pensada para transformar os países beneficiários em capazes de desenvolver sua própria estrutura agrícola para conseguir suprir suas próprias demandas por alimento, ou seja que lhes garanta soberania sobre sua política alimentar e que não sejam atravessados por políticas comerciais ou protecionismos agrícolas que dificultem sua

capacidade de desenvolver plenamente. O quadro abaixo busca sintetizar o argumentos nos cinco níveis de crítica:

QUADRO 05

Tipos de Críticas à CPD				
Dimensão da Crítica		**Explicação**	**Tipo de Coerência**	**Autores**
1	Conceitual	O problema já parte de uma questão conceitual dada a impossibilidade de obter coerência na medida em que as políticas passam a envolver atores e dimensões múltiplas.	Coerência Conceitual	Goran Hydén
2	Procedimental	A principal dificuldade da CPD é no controle das variáveis burocráticas e no estabelecimento de políticas eficazes.	Coerência Vertical	Goran Hydén; Jacques Foster Olav Stokke; Robert Picciotto; Guido Ashoff; Ilana Olivié Alicia Sorroza Paul Hoebink Pascal Gauttier.
3	Sustentabilidade	Não é possível haver CPD sem levar em consideração que as políticas precisam garantir sua sustentabilidade no tempo	Coerência Temporal	Natalia Millán; Jacques Foster; Olav Stokke;
4	Transetorial	A principal dificuldade da CPD é garantir as sinergias entre diversos tipos de políticas, interesses de setores e políticas públicas divergentes.	Coerência Horizontal	Natália Millán Pascal Gauttier, Kiichiro Fukasaku A. Hirata Robert Picciotto
5	Cosmopolita	A CPD deve estar afinada com os objetivos de desenvolvimento do país doador e nos impactos das políticas nos países beneficiários. Ou seja, os objetivos devem estar afinados com a promoção do desenvolvimento dos seus beneficiários.	Coerência Sistêmica	José A. Alonso; Maurizzio Carbone Natalia Millán; Patricia Ferreira; Guido Aschoff

Fonte: Elaboração própria.

2.4 Considerações Finais do Capítulo

Como demonstrado, as coerências vertical, horizontal e temporal são dimensões da CPD que a OCDE (2005) busca atingir. A coerência conceitual, embora pouco abordada, traz questionamentos importantes ao campo. A coerência cosmopolita é uma dimensão a favor do desenvolvimento à qual a literatura, especialmente Natalia Millán (2012), advoga. A discussão sistêmica ou cosmopolita acrescenta uma densidade intelectual muito importante ao tema. Ainda assim, é notório que o debate parte de formulações críticas de intelectuais dos países doadores. Os teóricos da CPD, partindo fundamentalmente do lugar dos países constituidores das políticas mesmo que possuam um olhar rigoroso sobre suas incoerências, representam apenas um lado da moeda. Se críticas têm sido formuladas por parte dos intelectuais dos países beneficiários da cooperação, elas ainda não têm atingido a formulação de CPD. Falar, portanto, que o debate é unilateral e pouco pluralista, é mais precisamente falar em termos de como ele influencia nos relatórios internacionais e, consequentemente, nas formulações das políticas e no debate da CPD.

O que pretendemos demonstrar por meio de uma perspectiva hishmaninana é que os beneficiários da cooperação não são receptáculos rasos e acríticos. Os modelos formulados nos países centrais não são operacionalizáveis sem levar em consideração as estruturas econômicas e políticas e as variáveis infinitas existentes nos contextos dos países do Sul, da cultura à formação histórica. Há nesse sentido toda uma tradição cepalina sobre a imposição de políticas para o desenvolvimento que reforçam os problemas tanto de espectro mais procedimental quanto teórico e talvez seja importante reavivar deste pensamento o que segue sendo original e útil ou mesmo constituir novas bases para pensar CPD do ponto de vista de uma condição periférica. Cabe destacar que a noção de desenvolvimento constituída pelos países da OCDE, no que toca à CPD, também precisa ser discutida para compreendermos do que se está falando quando a literatura discute desenvolvimento, muitas vezes sob um forte viés liberal. Nesse sentido, qual a ideia de desenvolvimento e de coerência que os países do Sul gostariam de debater? Como identificar os dilemas de coerência na cooperação Sul-Sul? Ao mesmo tempo, dado o espectro conceitual aqui constituído, como identificar se, no plano prático existe, de fato, coerência nas políticas para o desenvolvimento? O Brasil, por não aderir a uma agenda de CPD seria, por isso, mais incoerente que aqueles países que aderem a princípios de CPD? Na mesma direção, no caso francês, aderir a uma agenda de CPD torna a cooperação francesa, per

si, mais coerente? Em outras palavras, qual a capacidade de influência dos princípios de CPD na matização das incoerências no campo da CID?

Como buscamos demonstrar, há um amplo leque de incoerências possíveis quando se pensa em políticas de cooperação para o desenvolvimento, especialmente em SAN. Em grande medida, esse amplo leque de questões dialoga com a predominância, no campo da política externa, de múltiplos interesses e atores que incidem sobre as políticas. Para Carlos Milani e Letícia Pinheiro (2013) a capacidade de incidência desses atores múltiplos fazem da política externa também uma política pública. De acordo com os autores:

> Ao assumirmos a política externa como uma política pública, estamos trazendo a política externa para o terreno da *politics*, ou seja, reconhecendo que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política. Em decorrência, estamos retirando a política externa de uma condição inercial associada a supostos interesses nacionais autoevidentes e/ou permanentes, protegidos das injunções conjunturais de natureza político-partidária. Estamos, portanto, despindo a política externa das características geralmente atribuídas ao que se chama de política de Estado, que nos levava a lhe imputar uma condição de extrema singularidade frente às demais políticas públicas do governo. MILANI, C. R. S.; PINHEIRO. L. 2013. p. 24).

Dadas tais características, os autores defendem que o campo da política externa necessita estabelecer parâmetros de investigação que sejam capazes de incorporar os múltiplos atores e fatores que incidem sobre os processos decisórios da política externa e que consigam desmistificar uma noção reificada de interesse nacional e abarcar as transformações da política doméstica. Os autores também reforçam a incorporação da comparação como elemento fundamental para alargar nossa capacidade analítica acerca dos contextos e tensões no campo da política externa.

A ideia de um *continuum* do nacional para o internacional dialoga com uma corrente de pensamento pouco explorada no campo das análises de política externa. Possivelmente quem mais avançou nesse debate foi Nicos Poulantzas (2007) [1969], quando concebeu a burocracia estatal como uma unidade política que se apresenta como um corpo neutro, mas que mascara a predominância de uma série de interesses de classes sociais. Para o autor, o Estado capitalista, amparado em princípios generalizantes como democracia, direitos humanos, organiza as frações de classes que se aglutinam para defender interesses específicos. Para o autor, nesse sentido, a ideia de um interesse nacional na verdade reproduz interesses de uma fração de classe que se constitui junto ao poder público - o que o autor chama de bloco no poder. Para o autor, a atuação internacional de um Estado vai estar profundamente influenciada pelo bloco no poder

que, por sua vez, pode ser composto por diferentes frações de classe. Já que as classes sociais não representam, por si, interesses homogêneos, há tensões entre interesses heterogêneos e disputas que influenciam essa agenda.

Dentro desse escopo de autores que percebem que os interesses internos e as tensões produzidas em torno de uma noção de interesse público influenciam nas políticas externas e do entendimento de que ainda existem muitas lacunas no estabelecimento causal entre interesses públicos e privados, nossa pesquisa empírica ancora-se nos processos históricos para compreender sob que bases se constituem as frações de classe que irão incidir sobre as política externa? Quais as dimensões que forjam a dualidade entre interesses públicos e privados? Como aspectos internos se reproduzem nas esferas externas? Nossa parte empírica, fundamentada na análise comparativa do Brasil e da França, nesse sentido, divide-se em duas partes: no terceiro capítulo, olhamos mais atentamente para a constituição dos processos internos e no quarto capítulo, para as práticas de cooperação. Pretendemos, nesse sentido, olhar para esse *continuum* entre o nacional e o internacional para formular uma análise dos impactos das tensões internas no processo de formulação dos interesses nas agendas externas.

3. A FORMAÇÃO HISTÓRICO-FUNDIÁRIA, OS MODELOS DE DESENVOLVIMENTO E AS POLÍTICAS AGRÍCOLAS DA FRANÇA E DO BRASIL

A tese até aqui buscou trazer um olhar conceitual e contextual do debate da Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD) na cooperação internacional e de demonstrar como esse debate se insere nas agendas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). O desafio agora é de outra natureza: compreender analítica e comparativamente os casos específicos da França e do Brasil no processo de construção de suas estruturas fundiárias, seus modelos de desenvolvimento e suas políticas agrícolas. O presente capítulo tem por objetivo olhar para os processos internos e, nesse sentido, compreender as bases e os interesses nacionais sob os quais as políticas de cooperação se constituem. É um mergulho nos processos históricos que conformam as estruturas fundiárias, os modelos de desenvolvimento e as políticas agrícolas da França e do Brasil e, nesse processo, a articulação dos atores privados junto ao Estado.

A primeira grande dificuldade da pesquisa foi harmonizar linguagens e concepções sobre estruturas agrárias tão diferentes e com origens completamente distintas. Foi preciso, inicialmente, remontar às origens desse fenômeno que é comum a todas as sociedades humanas em todos os tempos desde o surgimento do homem agricultor. Esse aspecto é importante porque, estudando as origens da agricultura, compreende-se que o humano não nasceu "agricultor", sua primeira atividade alimentar foi a caça e a coleta. Muito provavelmente, em contextos também muito variáveis, a escassez na atividade alimentar obrigou as populações humanas a desenvolverem estratégias de cultivo agrícolas que não surgiram todas ao mesmo tempo e em um mesmo lugar. Diferente do próprio humano, a agricultura não possui uma única origem comum. As técnicas de desenvolvimento da agricultura são tão diversas quanto são diversas as próprias sociedades humanas. Nesse sentido, a agricultura, conforme se desenvolveu no território que hoje chamamos de Brasil, não veio do mesmo lugar que a agricultura que se desenvolveu milenarmente na França. O que se sabe, em termos agrônomos, é que podemos enumerar não mais que uma dúzia de sistemas agrários posteriormente classificados, muito mais como instrumento de representação intelectual:

> A teoria dos sistemas agrários não tem por função esgotar a riqueza da história e da geografia agrárias, e não pretende tampouco fazê-lo. Essa teoria não é a soma da multiplicidade de conhecimentos acumulados nesses domínios. Ela constata as formas de agricultura mais coerentes e mais duráveis, mas não se detém nas particularidades de formas de destino de cada agricultura singular. (MAZOYER, M.; ROUDART, L., 2010. p. 77).

Para Marcel Mazoyer e Laurence Roudart (2010) um sistema agrário é subdividido em dois subsistemas principais: o ecossistema de cultivo e o sistema social produtivo. A alta demanda da atividade agrícola impôs (e ainda impõe) um sofisticado processo de organização social e divisão do trabalho em torno da atividade laboral. O desenvolvimento e aperfeiçoamento da agricultura, nesse sentido, foi uma grande revolução e transformação da ação humana. A agricultura foi o principal fator de evolução social e sua organização sustentou impérios. Não é possível, portanto, pensar a atividade agrícola separadamente de seus modelos de produção, formação social e constituição econômica.

Tomando como base tais processos históricos esquematicamente sintetizados acima, podemos chegar a algumas observações iniciais para a análise comparativa dos sistemas agrários da França e do Brasil. Em primeiro lugar, sendo a agricultura muito anterior à formação dos Estados nacionais, tanto o sistema agrário francês quanto o sistema agrário brasileiro evoluíram de forma muito lenta, considerando o que havia naqueles respectivos territórios antes da formação dos Estados nacionais. O aperfeiçoamento das técnicas na agricultura necessariamente envolve aprendizado multigeracional. No período anterior à colonização nas Américas, por exemplo, o tipo de agricultura praticada pelas populações nativas era o sistema florestal derrubada-queimada que em muito se assemelhava ao sistema agrário praticado na região europeia no período neolítico. Embora comum em diversas regiões do mundo, foi uma técnica abandonada pelos europeus há milênios[158]. Ou seja, o primeiro contato com as sociedades colonizadoras foi um ponto de ruptura estrutural. Após um período de aproximadamente 6 mil anos de desconexão, no "evento" da colonização, dois sistemas agrários diversos são colocados em diálogo[159]: o ameríndio e o europeu. A partir desse ponto, o sistema agrário desenvolvido no território brasileiro pode ser considerado uma nova síntese do choque de duas estruturas distintas sem parâmetro de modelos anteriores.

Peter Gourevitch (1977) observou que *"para os cientistas sociais que gostam de comparação, a felicidade é encontrar uma força ou evento que afeta várias sociedades ao mesmo tempo"*[160]. Trata-se da conjuntura crítica e, em nosso estudo de caso, podemos pensar

[158] De acordo com Mazoyer e Roudart (2010), o sistema de cultivo de queimada e derrubada são comuns em regiões onde existem florestas virgens. Com a destruição das florestas e consequente empobrecimento do solo, esse tipo de sistema se torna insustentável à prática agrícola, acabando por necessitar da evolução de outras técnicas de cultivo.

[159] O tempo de 6 mil anos é aproximadamente o que se calcula como tempo do início do desenvolvimento da agricultura na América do Sul.

[160] *For social scientists who enjoy comparison, happiness is finding a force or event which affects a number of societies at the same time. (p. 281).*

em dois grandes momentos que podem ser considerados marcos estruturantes da comparação dos modos de produção agrários da França e do Brasil. O primeiro evento é o processo de colonização que também marcou o ponto inicial de contato destas duas estruturas sociais. O segundo evento foi o fenômeno que ficou conhecido como "Revolução Verde". Partindo do primeiro evento, buscaremos demonstrar os impactos desse contato e seus desdobramentos, especialmente na estrutura agrária brasileira. Já o segundo evento nos serve de parâmetro para pensar as estruturas atuais e as interações entre os sistemas brasileiro e francês, mas agora sob uma base globalizada estruturante comum e em constante fluxo. Esses dois eventos também possuem um aspecto estrutural comum fundamental. Harriet Friedman e Philip McMichael (1989) cunharam o conceito *Food Regime* para designar o papel pivotal da agricultura e da alimentação na constituição de uma economia política global organizada em torno do capital. De acordo com os autores, esses dois momentos representam, respectivamente, o primeiro e o segundo regime alimentar[161]. São conjunturas críticas, nesse sentido, marcadas por transformações sistêmicas que dizem muito sobre os casos aqui analisados.

Para dar conta desse objetivo, o presente capítulo divide-se em três partes. Na primeira parte, compararemos as estruturas fundiárias, olhando especialmente para os processos históricos que os constituem e para a influência do evento da colonização. Na segunda parte, olhamos para os modelos de desenvolvimento agrário, com especial atenção às suas estruturas hegemônicas, aos incentivos e às políticas públicas, aos investimentos governamentais, dentre outros aspectos. Nesta parte, o evento de base comparativa é a Revolução Verde. Concluímos o capítulo, na terceira parte, lançando luzes sobre o peso da produção agrícola em cada sociedade, olhando para seus indicadores mais contemporâneos. Esse movimento de retorno histórico se faz extremamente importante no caso da análise comparativa entre o Brasil e a França, porque as bases intelectuais e a constituição discursiva sobre o mundo rural, a concentração fundiária, a desigualdade e sobre a própria função social da terra também apontam para ângulos de observação e contextos muito próprios de Brasil e França. A título de exemplo, as percepções sobre concentração fundiária ou mesmo o que se entende por camponês são profundamente vinculadas às experiências históricas de cada contexto. Constituir, nesse sentido, um modelo sócio-histórico de análise comparativa implica, portanto, compreender as

[161] Os autores ainda consideram um terceiro momento, a partir da década de 1980, que seria uma intensificação dos processos iniciados na Revolução Verde, mas o próprio Philip McMichael (2009) fala que esse é um ponto de impasse na literatura. Tendemos a discordar da percepção de uma terceiro regime, tendo em vista que não ocorreu nenhum tipo de transformação em termos sistêmicos.

distinções e buscar um olhar do meio para produzir uma percepção dialógica que sirva ao propósito específico de nossa pesquisa.

3.1 Estruturas Fundiárias

A estrutura fundiária, ou agrária, é a forma pela qual a terra é distribuída e legitimada socialmente em determinado território por meio do seu poder político, no mundo moderno, o Estado. A estrutura fundiária, nesse sentido, é um elemento legitimador da posse da terra, especialmente quando ela ocorre de forma desigual. Ela define, assim, quem participa ou não da divisão do território. A estrutura fundiária pode ser parte componente de um sistema agrário, mas não significa que todo sistema agrário possui uma estrutura fundiária de fundo. No caso do território brasileiro pré-colonial, por exemplo, onde existia um sistema agrário constituído tanto por uma estrutura social quanto por um ecossistema de cultivo, não se pode aferir que existia uma estrutura fundiária, conforme a definimos.

O evento da colonização, nesse sentido, marca o início de uma burocracia estatal em torno da organização e da distribuição do território brasileiro, aspecto até então inédito. Partirmos, nesse sentido, como ponto de comparação, da noção de que a atual estrutura agrária francesa, diferentemente da brasileira, foi constituída ao longo de centenas de anos. As revoluções agrícolas vivenciadas no território francês, nesse sentido, ocorreram por consequência do desenvolvimento dos sistemas agrários, isto é, foram transformações endógenas e geracionalmente instituídas.

> No fim da Idade Média, a Europa já havia conhecido três revoluções agrícolas. Eram elas as revoluções agrícolas do neolítico, antiga e medieval, que geraram três grandes tipos de agricultura: os sistemas de cultivo temporário de derrubada-queimada, os sistemas com alqueive e tração leve, e os sistemas com alqueive e tração pesada. Do século XVI ao século XIX, a maioria das regiões da Europa foi palco de uma nova revolução agrícola: a primeira revolução agrícola dos tempos modernos, assim denominada por ter-se desenvolvido em estreita ligação com a primeira revolução industrial (MAZOYER, M.; ROUDART, L., 2010. p. 353).

No caso do território brasileiro, a passagem do sistema agrário preexistente à chegada dos europeus (sistema de derrubada e queimada) para o sistema de *plantation*[162] ocorreu de

[162] Usaremos conceito semelhante a *plantation* definido por Caio Prado Jr. (1973): grande unidade produtiva

forma exógena e abrupta, constituindo-se de modo auxiliar à primeira revolução agrícola moderna europeia e fornecendo insumos para o desenvolvimento industrial. Defendemos que o fornecimento em larga escala dos insumos agrícolas produzidos pela agricultura colonial será elemento decisivo tanto para a consolidação definitiva dos Estados nacionais modernos quanto para o próprio desenvolvimento industrial na Europa. Embora pareça evidente, esse tipo de reflexão é simplesmente desconsiderado pela literatura francesa consultada. Grande parte da literatura defende que a primeira revolução agrícola moderna foi fator determinante para a revolução industrial inicialmente ocorrida na Inglaterra e, posteriormente, na França, uma vez que a evolução das práticas agrícolas permitiu, pela primeira vez, um excedente agrícola capaz de suprir as necessidades de uma população não produtiva superior à produtiva:

> Uma evolução análoga da produção e da população ocorreu nos países da Europa atingidos pela revolução agrícola, começando pela Inglaterra desde o século XVIII, seguida pela França no século XIX, norte da Itália, Alemanha, países escandinavos etc. Conforme J. N. Biraben (1979), de 1750 a 1900, a população do oeste e do centro da Europa passou de aproximadamente 110 para 300 milhões de pessoas. (...). Assim, pela primeira vez na história, com a primeira revolução agrícola aparece uma agricultura capaz de produzir permanentemente um excedente agrícola comercializável representando mais da metade da produção total. Pela primeira vez, a agricultura do Ocidente pôde então suprir as necessidades de uma população não agrícola mais numerosa que a população agrícola em si. E as atividades de extração mineral, industriais, comerciais etc. puderam se desenvolver a ponto de ocupar mais da metade da população ativa total. (MAZOYER, M.; ROUDART, L., 2010. p. 372).

Para Mazoyer e Roudart (2010), enquanto o excedente se mantivesse baixo e incerto, o progresso industrial também continuaria bastante limitado e frágil. Os autores atribuem à primeira revolução agrícola moderna também o progresso científico e uma cadeia de reformas em relação ao próprio estatuto da terra nos países europeus:

> Enfim, a nova revolução agrícola só progrediu na medida em que o desenvolvimento industrial, comercial e urbano permitiu absorver o excedente agrícola comercializável muito importante que ela permitia produzir. Indiretamente, o desenvolvimento da nova agricultura foi também condicionado pela supressão dos obstáculos ao desenvolvimento da indústria, tais quais os monopólios feudais e corporativistas, além da supressão dos obstáculos ao desenvolvimento do comércio, como as alfândegas de província e as concessões locais. O êxito combinado das revoluções agrícola, industrial e comercial só aconteceu nos países após um vasto conjunto de reformas que instauraram o livre uso da terra, a liberdade de empreender e comercializar, e a livre circulação de pessoas e de bens. Conduzidas pelas monarquias esclarecidas ou constitucionais, ou pelas assembleias revolucionárias, essas reformas ocorreram sob a pressão, muito desigual conforme o país, dos grupos sociais diretamente envolvidos como a burguesia, os proprietários da terra e o campesinato. Mas foram igualmente preparadas pelos espíritos esclarecidos do Século das Luzes. [...]. Todavia, em vários países, como a França, a Prússia e a Dinamarca, as ideias dos agrônomos e dos fisiocratas contribuíram para acelerar a necessária conscientização política e influenciaram amplamente as tão esperadas reformas. Ao final dessas reformas, cada país da Europa herdou uma estrutura social agrária própria [...]. Em todos esses países,

> empreendedores agrícolas e camponeses se engajaram na nova agricultura depois de terem sido beneficiados por reformas vigorosas, por demandas industriais e urbanas crescentes, por preços estáveis e impostos aceitáveis (MAZOYER, M.; ROUDART, L., 2010. p. 354).

A história do desenvolvimento da agricultura é uma história de exploração, escravização, servilismo e expropriação das riquezas produzidas no campo pois, desde o surgimento da agricultura até a primeira revolução agrícola moderna, o principal desafio dos sistemas agrários foi o de conseguir produzir um excedente de alimentos capaz de sustentar uma população não produtora. A capacidade produtiva média de um agricultor dificilmente ultrapassava seu próprio núcleo familiar. Para Mazoyer e Roudart (2010), essa é a razão fundamental pela qual se utilizou, durante toda a antiguidade, escravos celibatos na produção agrícola.

A capacidade de aperfeiçoamento de técnicas de produção, ao longo da história das agriculturas, assim, sempre foi um dos principais limites de desenvolvimento das populações humanas. Embora concordemos com o importante papel dessa revolução agrícola moderna para a "libertação" da forte dependência do campo, graças ao aprimoramento das técnicas e ferramentas de produção, a primeira revolução agrícola moderna foi mais uma engrenagem em uma série de transformações que acabaram por constituir uma estrutura econômica global à qual Immanuel Wallerstein (1974) chamou de sistema-mundo:

> No final do século XV e início do século XVI, surgiu o que podemos chamar de economia mundial européia. Não era um império, mas era tão espaçoso quanto um grande império e compartilhava algumas características com ele. Mas era diferente e novo. Era um tipo de sistema social que o mundo realmente não conhecia antes e que é a característica distintiva do sistema mundial moderno. É uma entidade econômica, mas não política, ao contrário de impérios, cidades-estados e nações. Nele abrange precisamente dentro de seus limites (é difícil falar de limites) impérios, cidades-estados e os emergentes "estados-nações". É um sistema de "mundo", não porque abrange o mundo inteiro, mas porque é maior do que qualquer unidade política definida juridicamente. E é uma "economia mundial" porque o vínculo básico entre as partes do sistema é econômico, embora isso tenha sido reforçado em certa medida por vínculos culturais e, eventualmente, como veremos, por arranjos políticos e até estruturas confederais. (WALLERSTEIN, I. 1974. p. 15. **Tradução própria**[163]).

[163] In the late fifteenth and early sixteenth century, there came into existence what we may call a European world-economy. It was not an empire yet it was as spacious as a grand empire and shared some features with it. But it was different, and new. It was a kind of social system the world has not really known before and which is the distinctive feature of the modern world-system. It is an economic but not a political entity, unlike empires, city-states and nation-states. In it precisely encompasses within its bounds (it is hard to speak of boundaries) empires, city-states, and the emerging "nation-states." It is a "world" system, not because it encompasses the whole world, but because it is larger than any juridically-defined political unit. And it is a *"world-economy"* because the basic linkage between the parts of the system is economic, although this was reinforced to some extent by cultural links and eventually, as we shall see, by political arrangements and even confederal structures.

É importante olhar de forma cuidadosa para esse período, pois ele divide percepções sobre as consequências da revolução agrícola moderna para a constituição desse sistema mundo. A "libertação" da dependência da produção conquistada foi, de fato, suficiente para sustentar a revolução industrial europeia? Em boa parte da literatura francesa aqui estudada parece haver uma deliberada miopia em relação ao papel da colonização tanto para a revolução industrial quanto para os avanços científicos e tecnológicos posteriores. Tendo como base conceitual a perspectiva de sistema mundo de Wallerstein (1974), nós nos alinhamos a uma corrente de pensamento que defende que o processo de colonização foi um elemento fundamental para as séries de transformações vivenciadas em solo europeu a partir do século XVI, na medida em liberou grande parte da demanda por produção de *commodities* agrícolas para a produção industrial e, consequentemente, os campos europeus para uma maior produção de alimentos que aumentou tanto a quantidade quanto a qualidade da alimentação. O alto fluxo comercial de *commodities* agrícolas e extrativos, um verdadeiro vetor de transferência de riquezas das Américas para a Europa, foi fundamental para o salto qualitativo da produção europeia e para um maior acesso a bens e ferramentas mais avançadas que em última instância permitiram não apenas melhorias na qualidade de vida no campo, como, principalmente, possibilitaram a evolução das estruturas institucionais e da própria estrutura fundiária. Em síntese, esse processo contribuiu para a grande evolução científica, política, social, cultural e industrial na Europa.

Juan Carlos Córdoba (2007) fez uma análise de variáveis como população, produção rural e urbana, desempenho institucional, etc. para testar a hipótese de influência do processo de colonização na revolução industrial. Olhando especialmente para o fator populacional, o autor conclui que as "grandes descobertas" foram o motor de transformação europeia, na medida em que possibilitaram o estabelecimento de um fluxo comercial abundante e constante que permitiu não apenas o crescimento populacional, mas também o desenvolvimento institucional, o enfraquecimento das monarquias, o aumento das relações comerciais e empresariais e a instituição do direitos de propriedade, tornando, assim, gradualmente, a Inglaterra socialmente mais pluralista e empoderando cidadãos comuns.

> Em 1500, a Inglaterra era um país pequeno, com cerca de 2,5 milhões de pessoas, e um participante leve nos assuntos europeus, dominado pelos países do Mediterrâneo. Trezentos anos depois, a população da Inglaterra aumentou 3,5 vezes, enquanto a

> população de outras potências européias mal dobrou (CÓRDOBA, 2007. p. 9. **tradução própria**[164])

> Londres já havia multiplicado seu tamanho por um fator de mais de três, tornando-se a quarta maior cidade da Europa. Em 1776, quando as colônias inglesas nos Estados Unidos declararam independência e a revolução industrial estava iniciando, Londres já era a maior cidade da Europa e a segunda maior do mundo. O comércio foi o motor do crescimento (CÓRDOBA, 2007. p. 22. **Tradução própria**[165]).

Embora em seu estudo tenha analisado de forma mais específica a Inglaterra e a Espanha, o autor destaca que as grandes descobertas afetaram os países europeus em momentos e de formas diferentes, sendo todos eles beneficiados direta ou indiretamente. Para o autor, as diferenças de evolução da indústria nesses países referem-se essencialmente à forma como cada um estruturou sua exploração comercial. Portugal e Espanha, por exemplo, embora tenham ganhado uma vantagem inicial em relação aos demais países, estabeleceram sistemas altamente hierárquicos para exploração dos recursos naturais tão vantajosa financeiramente que acabou por retardar o próprio processo de industrialização.

> (...) Sob qualquer critério, a descoberta do Novo Mundo em 1492 por Cristóvão Colombo ainda é um dos maiores choques macroeconômicos da história, se não o maior. Quase da noite para o dia, o tamanho territorial do mundo ocidental foi multiplicado por um fator de 4. O Novo Mundo era cerca de três vezes maior que a Europa, semelhante ao tamanho da Ásia, rico em recursos naturais e terras férteis, e relativamente fácil de subjugar pela tecnologia militar superior dos europeus. Igualmente impressionante, a descoberta da passagem pelo Cabo da Boa Esperança mudou os padrões de comércio no mundo antigo, do Mediterrâneo para o Atlântico. É difícil imaginar melhor sorte para as economias atlânticas, e em particular a Inglaterra, uma fortaleza natural situada em uma posição invejável em frente ao Atlântico. (CÓRDOBA, 2007. p.26. **Tradução própria**[166]).

Em linhas gerais, embora os processos de beneficiamento da grande abertura comercial proporcionada pelas "descobertas" do "novo mundo" tenham, a princípio, respondido mais

---

[164] By 1500, England was a small country of around 2.5 million people, and a lightweight player in European affairs dominated by Mediterranean countries. Three hundred years later, England's population had increased 3.5 times while population in other European powers scarcely doubled.

[165] London had already multiplied its size by a factor of more than three becoming the fourth largest city in Europe. By 1776, when England colonies in America declared independence and the industrial revolution was igniting, London was already the largest city in Europe and the second largest in the world. Trade was the engine of growth of England, and of London In particular.

[166] By any measure the discovery of the New World in 1492 by Christopher Columbus is still one of the major macroeconomic shocks in history, if not the major. Almost overnight the territorial size of the western world was multiplied by a factor of 4. The New World was around three times larger than Europe, similar to the size of Asia, rich in natural resources and fertile lands, and relatively easy to subdue by the superior military technology of the Europeans. Equally impressive, the discovery of the passage by Cape of Good Hope shifted the patterns of trade in the old world from the Mediterranean to the Atlantic. It is hard imagine better luck for the Atlantic economies, and in particular England, a natural fortress situated in an enviable position in front of the Atlantic

diretamente aos primeiros colonizadores Espanha e Portugal e, posteriormente à Inglaterra, não é difícil compreender como a colonização também contribuiu para a evolução da sociedade francesa e, especialmente para sua agricultura. Joan Trisk e Maika Sanconie (1999) tornam esse processo mais explícito ao avaliar as trocas comerciais e mútua relação de aprimoramento das técnicas agrícolas entre França e Inglaterra durante o período de 1600 a 1800. Os autores concordam que é possível se falar de uma "evolução comum" da agricultura europeia[167] de um modo geral, mas chamam especial atenção para a forma como o desenvolvimento das agriculturas francesa e inglesa estão intimamente imbricadas, havendo grande circulação de técnicas, tecnologias e, principalmente, fluxo de produção.

> [...] No período que vai de 1650 a 1750, se constituiu uma lista mais longa que se lê da seguinte forma: lúpulo, colza, trigo sarraceno, linho, cânhamo, toda uma variedade de vegetais, frutas vermelhas, árvores frutíferas, nogueiras e avelãs. Além disso, o comércio de produtos laticínios (queijo e manteiga), aumentou, bem como a produção de uma grande variedade de carnes, vitela para os sabores luxuosos em Londres, coelho, patos capturados de plantão, veados criados em parques e aves selvagens em cativeiro, engordado em fazendas; a criação de peixes de água doce aumentou em lagoas recém-criadas ou reformadas, sempre com seus produtores prometendo lucros três vezes maiores que aqueles auferidos em terras da nobreza. (TRISK, J.; SANCONIE, M., 1999. pp. 13-14. **Tradução própria**[168]).

A grande diversificação das exportações de alimentos da França para Inglaterra impressiona especialmente quando se compara com a baixa variedade alimentar existente durante a Idade Média. A capacidade de produzir tais alimentos para exportação reflete uma demanda de consumo que só é possível sob uma grande acumulação de capital e com uma grande segurança em relação ao consumo de alimentos básicos e, especialmente, das *commodities* agrícolas necessárias para a produção industrial em larga escala. O progresso europeu em geral e francês em particular, não pode ser desassociado de uma divisão mundial da produção agrícola que libertou em vários sentidos diferentes o camponês francês ao mesmo tempo em que se sustentou em um forte controle hierárquico da produção nas colônias europeias. Wallerstein torna essa associação explícita:

---

[167] Os autores fazem referência à tese do holandês Van Bath (1960) intitulada "*the agrarian history of western Europe, AD 500-1850.*

[168] [...] dans la période allant de 1650 à 1750 constituent une liste plus longue qui se lit comme suit: houblon, graine de colza, sarrasin, lin, chanvre, toute une variété de légumes, fruits rouges, arbres fruitiers, noyers et noisetiers. De plus, le commerce des produits laitiers (fromage et beurre), augmenta, de même que la production d'une plus grande variété de viandes, veau pour les goûts de luxe à Londres, lapin, canards capturés à l'appeau, daims élevés dans des parcs et oiseaux sauvages captifs, engraissés dans les fermes; l'élevage de poissons d'eau douce augmenta dans des étangs qu'on venait de créer ou de rénover, les auteurs traitant du sujet promettant des profits du triple de ceux de la même terre utilisée en pairie.

> (...) Parece razoável argumentar que, no capitalismo histórico, a norma nas cadeias mercantis foi a integração vertical, e não conexões de "mercado" em que vendedor e comprador fossem de fato distintos e antagônicos. Mas as direções geográficas das cadeias mercantis não se estabeleceram de forma aleatória. Se as traçássemos todas em um mapa, perceberíamos que assumiram uma forma centrípeta. Seus pontos de origem foram múltiplos, mas seus pontos de destino tenderam a convergir para poucas áreas. Vale dizer, elas tenderam a convergir a se deslocar das periferias da economia mundo capitalista para seus centros ou núcleos. (...). Falar de cadeias mercantis significa falar de uma divisão social estendida do trabalho, a qual, ao longo do desenvolvimento do capitalismo histórico, tornou-se cada vez mais funcional e mais ampliada geograficamente, e ao mesmo tempo cada vez mais hierárquica. Essa hierarquização do espaço na estrutura dos processos produtivos levou a uma crescente polarização entre as áreas centrais e periféricas da economia-mundo, não só em termos de critérios distributivos (níveis de renda, qualidade de vida) mas também, de modo ainda mais importante, nos *loci* da acumulação de capital. (WALLERSTEIN, I., 2001, pp. 28-29).

Esse é o ponto do qual partimos para analisar e comparar a evolução agrícola na França e no Brasil e do qual não podemos ignorar. Se a literatura francesa peca na falta dessas relações causais, uma vasta literatura de economistas e historiadores brasileiros e latinoamericanos se especializou em analisar os impactos da colonização para a constituição do progresso europeu. Partimos desse ponto, portanto, para formular uma análise mais relacional mostrando o papel fundamental que a estrutura fundiária, conforme constituída no período colonial, exerceu para o desenvolvimento industrial na Europa. Defendemos que, mesmo não fazendo parte diretamente do processo de colonização do território brasileiro, o processo de colonização constituído dialogicamente entre "velho mundo" e "novo mundo" transformou, de forma definitiva, as trajetórias desses dois contextos. Nesse sentido, a colonização é o elemento dialógico primeiro. A relação causal entre a primeira revolução agrícola moderna, a primeira revolução industrial e o período colonial é uma parte esquecida pela literatura europeia, mas não o é pela historiografia regional latino-americana e brasileira, como veremos a seguir.

3.1.1. Estrutura Fundiária Francesa

De acordo com Bernard Roux (2019, p. 21) "*A estrutura agrária francesa formou-se durante o Antigo Regime, foi consolidada com a Revolução e reproduzida durante a revolução industrial do século XIX, antes de sofrer os ataques da 'modernização' após a Segunda Guerra Mundial"*. Se nesta curta frase o autor resume séculos de uma trajetória agrária é porque, evidentemente, apesar das mudanças institucionais ocorridas, alguns traços do que se constituiu nesses momentos são partes do que a forjam até hoje. A presente seção, nesse sentido, tentará

olhar para esses traços de permanência na constituição da estrutura fundiária francesa. A percepção de continuidade desta estrutura não significa que não houve rupturas, haja vista que a própria Revolução Francesa é considerada parte desse processo. O importante, acreditamos, é perceber que o desenrolar de processos sociais anteriores geraram dependência de trajetória nos momentos seguintes. No caso da Revolução Francesa, grande marco de ruptura com o Antigo Regime, uma série de transformações na estrutura fundiária já estavam há muito tempo em curso, mas foram aceleradas com o evento revolucionário.

> O historiador Marc Bloch escreveu: se - hipótese absurda - a Revolução tivesse estourado por volta de 1480, ao suprimir os encargos feudais ela teria entregado a terra quase que unicamente a uma multidão de pequenos ocupantes" (BLOCH, 1969. p. 154), subentendendo-se que a organização da economia agrícola feudal já havia sido profundamente transformada desde a Idade Média. Com efeito, o domínio senhorial, fundamento da organização econômica medieval, era composto originalmente, em parte de sua superfície, de uma grande exploração, administrada por um gestor, que funcionava graças ao trabalho fornecido pelos servos estabelecidos nas posses que compunham o restante do domínio (ROUX, B. 2019. p. 22).

Ainda ancorada em um regime servilista, a nobreza proprietária já havia desenvolvido formas de distribuição cada vez mais liberais do uso da terra, como, por exemplo, o arrendamento[169] que foi, em grande medida, consequência do abandono dos campos por grande parte da nobreza para viver na corte. O alto custo de viver na corte resvalava de forma cada vez mais crítica no aumento dos preços imposto ao camponês, convertendo o nobre em rentista da terra e transferindo aos poucos para a coroa uma série de compromissos que originariamente caberiam a ele:

> (...) se tentarmos visualizar a situação na França como um todo no final do antigo regime, o que provavelmente veremos é uma série de camponeses de um lado trabalhando na terra e o nobre, do outro, coletando uma parte do que eles produziram diretamente na forma de produção ou, indiretamente, na forma de dinheiro. (…). Qualquer que seja a contribuição política e social que ele [o nobre] possa ter feito no feudalismo, no fornecimento de ordem e segurança políticas, foi assumida por oficiais da realeza, embora ele tenha conseguido reter certos direitos jurídicos de explorá-los para fins econômicos. Ele ainda não era um produtor capitalista. Essencialmente, o que o proprietário da terra possuía eram certos direitos de propriedade, cuja essência eram reivindicações, executáveis através do aparato repressivo do Estado, a uma parcela específica do excedente econômico. Embora em termos formais e legais os direitos de propriedade referiam-se à terra - afinal, era a terra que estava descrita nas escrituras (terriers) cuidadosamente preservadas - ela era útil ao nobre apenas na medida em que os camponeses a usassem para produzir para ele. Assim, ele poderia arrecadar sua renda em acordos de parceria, que cobriam algo entre dois terços e três quartos da França (MOORE JR. B. 1972. p. 55. **Tradução própria**[170]).

[169] MAZOYER; ROUDART, 2009.

[170] If we try to visualize the situation in France as a whole toward the end of the ancien régime, what we are likely to see is a series of peasants on the one side working the land, and the nobleman collecting a share of what they

Para Barrington Moore Jr. (1972), a grande exploração à qual os camponeses estavam submetidos, em vez de destruir a propriedade camponesa acabou por consolidá-la antes e depois da Revolução, especialmente porque ela, por um lado, consolidou juridicamente uma situação que já estava se desenvolvendo de facto e, por outro lado, também consolidou a força política da pequena e média propriedade que prevaleceriam no desenvolvimento do campo francês no próximo século e meio:

> (...) na França, ao contrário do que ocorreu na Inglaterra, a Revolução fez com que a grande propriedade senhorial, eclesiástica e laica recuasse, deixando maior espaço à pequena e média propriedade camponesa. No entanto, em certas regiões, a grande propriedade conservou um lugar bastante privilegiado. Tanto em um caso como em outro, os pequenos camponeses e os camponeses sem terra se beneficiaram pouco do reordenamento fundiário. Tanto na França como na Inglaterra, a revolução agrícola beneficiou principalmente os estabelecimentos familiares médios ou grandes e os estabelecimentos patronais com assalariados. Na França, porém, e aí está a segunda grande diferença que a distingue da Inglaterra, os estabelecimentos familiares sem assalariados eram amplamente majoritários. (MAZOYER, M; ROUDART, L., 2009. p. 387).

A estrutura da terra, concentrada na pequena e média propriedade, não necessariamente significou uma vitória dos camponeses como um todo pois, embora destituindo a terra dos nobres e passando para os camponeses, não houve uma redistribuição justa. De acordo com Bernard Roux (2019), antes da Revolução os camponeses possuíam cerca de 40% da propriedade fundiária[171], mas essas terras eram divididas muito desigualmente, sendo que de facto, cerca de 90% dos rurais não possuíam terras próprias. A Revolução possibilitou uma redistribuição de terras pertencentes à nobreza e ao clero por meio da compra, mas de acordo com o autor, a desigualdade distributiva permaneceu forte, especialmente porque grande parte dessas terras foi adquirida pela burguesia ascendente e os camponeses se beneficiaram das

produced either directly in the form of produce or indirectly in the form of cash. Quite- possibly the older standard descriptions under- emphasize the extent to which the nobleman was making what economists would call a managerial contribution to the total output. But he was caught in an awkward situation. Whatever political and social contribution he may have made under feudalism in the form of providing political order and security had been taken over by royal officials, though he was able to retain certain rights of local justice and exploit these for economic purposes. Nor was he yet a full-blown capitalist farmer. Essentially what the landed proprietor possessed were certain property rights, ' whose essence were claims, enforceable through the repressive apparatus of the state, to a specific share of the economic surplus. Though in formal and legal terms the burden of property rights rested on the land, and land was what the nobleman's carefully preserved title deeds (terriers) described, land was useful to the nobleman only insofar as the peas- ants on it produced an income for him. Thus, he might collect his income in sharecropping arrangements, which covered somewhere between two-thirds and three-quarters of France.

[171] O clero 10%, a nobreza de 20 a 25% e a burguesia 20 a 30%

compras de forma muito marginal, ficando com cerca de 30 a 40% das propriedades colocadas à venda.

> Depois da Revolução, a terra, como símbolo de poder econômico e social, não somente permaneceu mal dividida, mas a acumulação desigual do capital de exploração entre agricultores aumentou também a heterogeneidade da sociedade rural, na qual os camponeses pobres eram mais numerosos. Essas transformações preparavam o êxodo futuro dos diaristas e pequenos agricultores que posteriormente deixariam os campos (ROUX, B. 2019. p. 25).

A partir desse período, a estrutura agrária francesa ficará marcada por uma enorme diversidade das unidades de produção composta, especialmente por pequenas e médias propriedades, algumas tão minúsculas que sequer podiam sustentar uma família. A heterogeneidade do modelo pode ser considerado um dos principais motivos do forte atraso da agricultura francesa em relação à inglesa. Jean Coussy (2011) compara a política econômica francesa no século XIX à de um país emergente face a uma economia inglesa preponderante sobre os mercados internacionais. A disparidade em relação à pujante economia inglesa foi para Philip T. Hoffman (1988) ainda mais duradoura: atravessou todo o antigo regime perdurando até o início do século XIX. De acordo com Morineau, entre o final do século XVIII e início do século XIX, os rendimentos franceses eram em média 40 a 50% menores que os ingleses.

Na perspectiva de Henri Mendras (1984), o atraso francês se justifica por uma autonomia relativa que o campesinato francês historicamente sustentou: até o século XIX cada sociedade rural francesa desenvolveu sua lógica e sua própria coerência, desagregando-se de forma progressiva até se afinar com os imperativos econômicos e técnicos da civilização moderna. Para o autor, mesmo inserida em uma estrutura globalizante, as estratégias operacionais da agricultura francesa; isto é, os papéis e as tarefas, eram definidas pelos sistemas sociais locais e não pela sociedade englobante. Dois elementos podem ser considerados para pensar o atraso e estagnação do campo: de um lado, uma forte resistência do campesinato de adesão de novas técnicas e tecnologias no campo[172]. De outro lado, uma forte resistência também da política econômica francesa em relação a inserção econômica internacional[173].

Segundo Bernard Roux (2019), o século XIX foi permeado pelo debate, que dividia opiniões, sobre a defesa de uma estrutura fundiária fundamentada nas pequenas ou nas grandes propriedades. Os defensores da grande propriedade, nesse sentido, apontavam para o problema da eficiência da produção para servir de sustentação à grande indústria. De acordo com o autor,

[172] MENDRAS H., 1984; HOFFMAN, P.,1988.

[173] COUSSY J., 2011.

a pequena propriedade, ao contrário do que se estimava, mais uma vez permaneceu como elemento predominante:

> Como explicar o fato de que o controle do capitalismo agrário não tenha se estendido? O economista rural, Michael Augé Laribé, apresenta sua explicação em 1912: "as explorações não se concentraram ainda mais, porque os investimentos não são aplicados na agricultura. Eles são desviados pelas finanças e pela indústria, que lhes oferece condições mais vantajosas, maior mobilidade e, muitas vezes, mais segurança. A opinião geral é que a produção agrícola se presta muito mal à constituição de sociedades por ações (AUGÉ LARIBÉ, 1912. p. 116). Em seguida, a questão da mão de obra tornou-se crucial com o êxodo rural. Augé Laribé acrescenta "[...] as vantagens inerentes às grandes propriedades são aniquiladas pela dificuldade em manter nelas equipes numerosas de bons trabalhadores" (...) por fim afirma: "os ricos também deixam a terra e o fazem primeiro; correm para as cidades para buscar o prazer, fortuna, funções reconhecidas, situações vantajosas, escolas, museus, salões e teatros (AUGÉ LARIBÉ, 1912. p. 140). (ROUX, B. 2019. p. 26).

Em linhas gerais, na França rural do século XIX predominava a agricultura familiar que, em maior número era composta por pequenas e minúsculas propriedades: de um total de 5,7 milhões de propriedades rurais, 3,7% era composto por grandes propriedades (com mais de 40 ha), 12% de médias propriedades (de 10 a 40 ha), 45,6% de pequenas propriedades (de 1 a 10 ha) e 38,6% de propriedades muito pequenas (com menos de 1 ha)[174]. Ou seja, as pequenas e minúsculas propriedades representavam aproximadamente 85% do total de propriedades: *"Em suma, pode-se dizer que, ao longo do século XIX, a agricultura francesa foi uma imensa fábrica de famílias pobres, quiçá miseráveis, em meio a uma estrutura agrária cuja concentração não foi alterada."* (ROUX, B. 2019. p. 27).

A França do século XIX tinha um entendimento bem diferente da concepção capitalista do campo, presente na Inglaterra desde o século XVIII. Se a Inglaterra que passou por um processo de aumento brutal da produtividade agrícola no século XVIII, por meio do processo de cercamento dos campos, dependeu, em larga medida, da importação de *commodities* coloniais [175] - principalmente o algodão das colônias escravocratas do sul da América do Norte - isso é tanto mais verdade quando pensamos no crescimento da indústria francesa no século XIX, na medida em que esse processo não foi acompanhado por crescimento análogo da produtividade da sua agricultura, caracterizado pelo predomínio da pequena propriedade. Esse predomínio foi cristalizado politicamente a partir dos desdobramentos da Revolução Francesa. Assim, não é de se espantar que a dependência da economia francesa, no século XVIII, de

[174] ROUX, B. 2019. p. 27. Há um pequeno erro de cálculo das porcentagens no artigo. Os valores apresentados foram recalculados por mim. Os valores são: 200 mil grandes, 700 mil médias, 2,6 milhões pequenas e 2,6 milhões muito pequenas.

[175] MOORE JR., B., 1972.

importações coloniais - notavelmente do Haiti - teve de se reinventar no século XIX com nova empreitada imperialista, dessa vez sobre os continentes asiático e africano na segunda metade do século XIX. A absorção da agricultura familiar pelo capitalismo só vai ocorrer, na França, a partir do século XX. O principal efeito sobre a estrutura agrária foi uma crescente eliminação de propriedades consideradas improdutivas, suprimindo, ao cabo, milhões de micro e pequenas propriedades, por meio de políticas públicas especialmente geridas pelo Estado francês.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial o atraso da agricultura francesa se tornou aspecto prioritário de interesse do Estado e um forte movimento, especialmente liderado pela Juventude Agrícola Católica (JAC), mais uma vez conseguiu fazer prevalecer o consenso em torno do modelo de agricultura familiar só que nesse contexto seria modernizada e alinhada a uma perspectiva capitalista. Constitui-se, assim, uma série de políticas públicas co-geridas pelo Estado e pelos agricultores por meio da criação das Sociedades de Ordenamento Fundiário e de Estabelecimento Rural (SAFER)[176]. No pós-guerra, portanto, o salto de desenvolvimento da estrutura agrícola e fundiária francesa seguiu o modelo de modernização desenvolvido junto à Comunidade Econômica Europeia (CEE), criada em 1957, e de sua Política Agrícola Comum (PAC), de 1960, estabelecida originalmente com o objetivo principal de melhorar a segurança do abastecimento alimentar prejudicado pela destruição da Segunda Guerra Mundial[177] .

Analisaremos com mais profundidade esse momento na segunda parte desse capítulo, mas o aspecto mais importante em termos de estrutura fundiária foi que as reformas da PAC conseguiram estabelecer uma série de leis de orientação e de políticas públicas de incentivo que aceleraram o êxodo agrícola (com indenizações vitalícias) que ajudaram na renovação geracional do campo, na absorção de propriedades improdutivas (especialmente pequenas e micro propriedades) e no incentivo à modernização tecnológica das produções rurais. Apesar das transformações em termos de estrutura fundiária, o modelo de médias e pequenas propriedades ainda é quantitativamente superior ao das grandes propriedades, mas esse movimento nos anos 1960 representou um processo de absorção de pequenas e minúsculas propriedades. Atualmente, as propriedades pequenas (cerca de 10,4 ha) representam 36,6% da quantidade e 6,5% do território; as propriedades médias (cerca de 53 ha), representam 30,6% em quantidade e 29,7% do território; as grandes propriedades (média de 105,8 ha) são 33,1% em quantidade e 63,4% do território)[178].

[176] ROUX, B., 2019, P. 31.

[177] ROUX, B. 2011.

[178] ROUX, B. 2019, P. 32.

Em síntese, pode-se dizer que a estrutura agrária francesa sempre esteve centrada na produção familiar, embora, como demonstrado, isso não tenha significado que a organização do campo não estivesse permeada por fortes desigualdades. Como buscaremos demonstrar, o grau de desigualdade da estrutura fundiária francesa, quando colocado em comparação com a estrutura fundiária brasileira, adquire outra escala.

3.1.2 Estrutura Fundiária Brasileira

Distintamente da estrutura agrária francesa que, conforme argumentamos, reflete uma continuidade historicamente longínqua, a trajetória do desenho fundiário brasileiro é muito mais recente e possui no evento da colonização o marco "fundacional" que modificou todo o espaço e o condicionou a uma burocracia estatal e até então inédita. Conforme afirma Raymundo Faoro: *"A característica jurídica do primitivo sistema colonial brasileiro decorre, portanto, da sua própria natureza de instituição anacrônica e artificialmente implantada em terras do novo mundo"* (FAORO, 2001. p. 154). De acordo com o autor, a própria organização burocrática portuguesa se distinguia do regime feudal predominante na Europa, sobretudo pela ausência de uma classe política autônoma intermediária entre o rei e o vassalo. No que o autor denominou "regime patrimonialista" português, tudo pertencia ao príncipe sob o qual, por meio da concessão de terras ou direitos comerciais, se associava uma rede de servidores da coroa:

> A rede fiscal da coroa se confunde com a direta apropriação de rendas, com os monopólios e concessões. A economia por uma outra forma, obedece à regência material dos soberanos estamento, em intensidade que ultrapassa os modos modernos de intervenção do Estado ou as interferências limitadas da concepção liberal. Tudo parte das origens: o rei é o senhor das terras, das minas e do comércio, no círculo patrimonialista em que se consolidou e se expandiu o reino. O pacto colonial não é mais que a expressão global do tipo de estado dominante em Portugal. (FAORO, R., 2001. pp. 258-259).

Para Faoro (2001), o Estado centralizador conduziu as operações comerciais como empresa do próprio príncipe. Por meio do mercantilismo, estabeleceu-se um tipo de capitalismo de Estado que tinha na estrutura patrimonial o elemento de estabilização econômica, estendendo sua estrutura organizacional também por suas colônias.

A primeira forma de distribuição de terras no Brasil, conhecida como “sesmarias”, foi uma extensão da prática de distribuição de terras virgens portuguesas. A distribuição de

sesmarias perduraria até 1822, não havendo outra forma possível de se obter terras por mais de 300 anos, embora nesse intercurso tenha havido mudanças em relação à quantidade distribuída[179]. A monumental parcela de terra e a autoridade conferida pelas sesmarias é considerada por Caio Prado Jr. (1961) como a única recompensa possível para o europeu que aceitasse empreender nos trópicos:

> As "sesmarias", designação que teriam as concessões, se alargam por espaços muito grandes, léguas e léguas de terra. Nenhum daqueles colonos que emigrava com vistas largas, e não entendiam levar aqui vida mesquinha de pequeno camponês, aceitaria outra coisa. (...) Boa parte (...) é de origem nobre ou fidalga - ou influida por eles (...). Tal política se orienta desde o começo, nítida e deliberadamente, no sentido de constituir na colônia um regime agrário de grandes propriedades. (PRADO Jr.,1961, p. 114).

Mais que distribuição de terras, as sesmarias representavam a transferência legal dos direitos do Estados soberano corporificados na figura dos donatários: "*chefe militar e chefe industrial, senhor de terras e da justiça, distribuidor de sesmarias e de penas, fabricador de vilas e empresário de guerras indianófobas" (FAORO, 2001. p.154).* Além dos compromissos de defesa, os donatários também eram responsáveis pela prosperidade da terra[180].

A estrutura fundiária colonial, caracterizada pela distribuição de quantidades abundantes de terras, foi pensada desde o começo para a constituição de um mercado de *commodities* agrícolas para exportação. De acordo com Ilmar Mattos (2004), a distribuição de terras estava na base de uma relação recíproca entre metrópole e colônia, sustentada, na perspectiva do autor, pelo asseguramento, ainda que de forma desigual, dos monopólios das duas partes. Se, do lado da metrópole, isso significa o monopólio da exportação das *commodities* agrícolas, do lado do colono, isso significava assegurar o monopólio da propriedade da terra e dos meios para sua produção:

> A relação metrópole colônia no momento considerado, funda-se no pacto colonial, ou seja, no compromisso recíproco das partes, embora em proporções desiguais. Desse modo, o colono está obrigado ao comprimento do monopólio que distingue o colonizador, há muito o sabemos; o colonizador, por seu turno, está obrigado a resguardar o monopólio do proprietário, fato nem sempre evidenciado pela historiografia. Vejamos de maneira sucinta, como colonizador cria e reproduz, até certo ponto, o monopólio do colono. Isto ocorre, em primeiro lugar, no interior do próprio mundo colonial de uma determinada metrópole (...). Assegura-se o monopólio do proprietário, em segundo lugar, no interior da própria Colônia, quer pela concessão de vantagens e privilégios aos colonos - no caso que vimos considerando, poderíamos citar o privilégio de montar moendas e engenhos de água, e sobretudo o de impenhorabilidade destes-, quer proibindo o desvio dos fatores de produção daquele

[179] Inicialmente por meio das capitanias hereditárias e, posteriormente, por concessões mais pulverizada.

[180] FAORO. R., 2001. P. 268.

> que era considerada a atividade principal. Defende-se o monopólio do proprietário, ainda, ao evitar-se a concorrência do estrangeiro, quer por acordos diplomáticos quer por operações guerreiras. Criam-se condições, por fim, para reprodução da propriedade do colono quando recursos militares são mobilizados para combate às insurreições das massas de escravos e para destruição dos quilombos. (MATTOS, 2004. pp: 38- 39).

O duplo beneficiamento produzido pelo pacto colonial, nesse sentido, reforça por vias jurídicas e coercitivas o caráter extremamente desigual tanto da estrutura fundiária colonial, quanto da própria estrutura econômica que dela se deriva. De acordo com Caio Prado jr. (1961), o elemento característico da economia colonial brasileira é a relação entre a forma de organização da produção e do trabalho e a sua orientação, voltada para o exterior, de simples fornecedora do comércio internacional. Para o autor, o que chamou de "grande unidade produtora"[181] será a base de uma estrutura econômica fundada em três aspectos centrais: a grande propriedade, a monocultura e o trabalho escravo:

> Completam-se assim os três elementos constitutivos da organização agrária do Brasil colonial: a grande propriedade, a monocultura e o trabalho escravo. Estes três elementos se conjugam no sistema típico, a "grande exploração rural", isto é, a reunião numa mesma **unidade produtora** de grande número de indivíduos; é isso que constitui a célula fundamental da economia agrária brasileira. Como constituirá também a base principal em que assenta toda a estrutura do país, econômica e social. Note-se aqui, embora isso já esteja implícito no que ficou dito acima, que não se trata apenas de dar grande propriedade, que pode também estar associada à exploração parcelária; o que se realiza então pelas várias formas de arrendamento ou aforamento, como é o caso, em maior ou menor proporção, de todos os países da Europa. Não é isto que se dá no Brasil, mas sim a grande propriedade mais a grande exploração o que não é só não é a mesma coisa como traz consequências de toda ordem, inteiramente diversas. (PRADO JR, C.,1961, p. 117).

A grande dependência da mão de obra escrava também é uma forte característica dessa estrutura econômica de produção monocultora de gêneros de grande valor comercial. É consenso na literatura[182] o caráter obrigatório da mão de obra escrava para o desenvolvimento dos latifúndios coloniais cujo verdadeiro valor da terra se media pela quantidade de escravos que ela possuísse. A terra em si, portanto, era um fator de valor mais político do que econômico, o que tornava o próprio investimento no seu melhoramento também algo raro, especialmente pela extrema abundância e fertilidade do território tornando-a praticamente descartável:

> O princípio que, desde os tempos mais remotos da colonização, norteará a criação da riqueza no país não cessou de valer um só momento para a produção agrária. Todos queriam extrair do solo excessivos benefícios sem grandes sacrifícios. Ou, como já

[181] Modo de produção colonial que outros autores irão chamar de *plantage* ou *plantation*. Ficamos com a definição do autor.

[182] HOLANDA (2004); PRADO Jr., 1973; MATTOS, 2004; FAORO, 2001.

> dizia o mais antigo dos nossos historiadores, queriam servir-se da terra, não como os senhores, mas como usufrutuários, "só para a desfrutarem e a deixarem destruída" (HOLANDA, 1995. p. 52).

Dados os métodos rudimentares da produção agrícola colonial, a alta produtividade da produção monocultora sustentava-se, de fato, pela abundância tanto de matas virgens quanto da mão de obra escrava. Caio Prado Jr. (1961), chega a denominar a monocultura colonial de "agricultura extrativa" pelo seu uso até o esgotamento e posterior abandono:

> Naturalmente de outros melhoramentos mais complexos do solo nunca se cogitou em um instante sequer. (...). Em matéria de lavra do solo, nada verdadeiramente se praticava de eficiente, e além da queima e roçada para limpeza indispensável - e isto mesmo apenas sumariamente sem mais do que o conhecimento conhecido o processo indígena de **coivara -** não se fazia mais que abrir o solo em resíduos ou covas, conforme o caso, para lançar nela a semente. Aliás, de instrumentos agrícolas não se conhecia mais do que a enxada. Nada mais primário. (PRADO JR., 1961, p. 131).

A característica "extrativista" da produção é considerada pelo autor como aspecto que modelou todo o período colonial, se reverberando no próprio caráter instrumental de organização de todo o espaço que dotaria a fazenda como a verdadeira unidade política. De acordo com Sérgio Buarque de Holanda (1995), essa centralidade política do ambiente rural, no regime colonial, é uma característica muito particular que foge à regra geral de concentração de riquezas na cidade. Aqui tudo se constituiu em torno de um regime senhorial que não se pretendia construir uma sociedade, apenas acumular riquezas:

> Tais condições tornam-se ainda mais compreensíveis quando se considera que no Brasil, como aliás na maioria dos países de história colonial recente, mal existiam tipos de estabelecimento humano intermediários entre os meios urbanos e as propriedades rurais destinadas à produção de gêneros exportáveis. Isso é particularmente verdadeiro onde, como entre nós e em geral na América Latina, a estabilidade dos domínios agrários sempre dependeu diretamente e unicamente da produtividade natural dos solos. E sobretudo onde o desperdício das áreas de lavouras determinou, com frequência, deslocações dos núcleos de povoamento rural e formação, em seu lugar, de extensos sítios ermados, ou de população dispersa e mal apegada à terra. (...). A pujança dos domínios rurais comparada à mesquinhez urbana, representa o fenômeno que se instalou aqui com os colonos portugueses, desde que se fixaram à terra (HOLANDA, 1995. pp. 88-91).

Além das cidades, essencialmente subsidiárias às grandes produções, nos entornos das lavouras concentrava-se uma camada de homens livres e pobres que se destacavam dos escravos por serem donos de si, embora não possuíssem terra alguma[183]. Na dependência da grande lavoura constituiu-se uma agricultura de subsistência marginal e acessória à produção para exportação:

[183] MATTOS, I., 2004.

> A grande lavoura representa o nervo da agricultura colonial; a produção dos gêneros de consumo interno - a mandioca, o milho, o feijão, que são os principais, - foram apêndice dela, de expressão puramente subsidiária. Este papel subsidiário se ele fica aliás, quase sempre, na própria estrutura da produção agrícola. Aquele gênero de consumo é produzido, na maior parte dos casos, nos mesmos estabelecimentos rurais organizados estabelecidos para cuidar da grande lavoura. Destinam-se a abastecer o pessoal empregado nesta última, e existem, portanto, unicamente em função dela. (PRADO JR., C., 1961, 137).

Para Caio Prado Jr. (1961) a essência da nossa formação foi a monocultura para a exportação para o comércio europeu, tudo mais se constituindo como subsidiário e, em certo sentido, transitório, na medida em que não se pretendia investir em nada, apenas extrair. Segundo Ilmar Mattos (2004), essa estrutura em torno da grande unidade produtora, formatada no período colonial, se cristalizou para além dele. Para o autor, a própria independência colonial, em 1822, e a constituição do Império do Brasil carregam, de fundo, a necessidade por parte das elites proprietárias, de manutenção da concentração de terra e da estrutura escravocrata. Num hiato de aproximadamente 30 anos entre a independência e o estabelecimento da *Lei de Terras*, em 1850, abriu-se espaço para um processo de ocupação por meio da posse de terras consideradas improdutivas, embora também muito restrito àqueles que possuíam capacidades econômicas para investir em uma produção. Esse momento conturbado da história recente do Império do Brasil, ficou conhecido como período áureo dos posseiros e resultou na intensificação da concentração de terras, em vez de sua diversificação[184]. Embora uma série de debates de ordem liberal tenham ocorridos no período[185], a constituição da *Lei de Terras* de 1850 acabou por consolidar a visão conservadora das elites proprietárias de manutenção da ordem por meio do latifúndio exportador e da mão de obra escrava, ou seja, uma manutenção do monopólio do proprietário sobre a terra[186].

Em linhas gerais, a *Lei de Terras* acabou por regularizar tanto as posses quanto as sesmarias e instituir também, a partir de então, o processo de compra da terra. No mesmo ano, proibiu-se o tráfico de escravos, gerando grandes desafios em termos de mão de obra para a grande propriedade. O estabelecimento da compra, nesse momento, foi pensado especialmente como forma de limitar o acesso à terra por parte da grande massa de não proprietários aqui

[184] SILVA, L. M. O., 1996.

[185] Encabeçado inicialmente por José Bonifácio (1821) e, sete anos mais tarde, pelo padre Diogo Feijó que propunha uma estrutura de distribuição de base familiar (CAVALCANTE, J. L., 2005).

[186] MATTOS, I. 2004.

existente, bem como garantir uma incorporação de mão de obra do estrangeiro migrante para a grande produção.

Embora seja inegável que os conflitos em torno do acesso à terra não tenham cessado em momento algum, a pauta da reforma agrária ganhou novo fôlego a partir da década de 1950 com o surgimento de organizações e ligas camponeses apoiadas pela igreja católica[187] e pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) que reverberou em um projeto de reforma agrária defendido por João Goulart centrado na desapropriação de terras improdutivas sem o pagamento de indenizações[188] bem como numa série de iniciativas nessa direção[189]. Em um complexo contexto político de reivindicação de expansão de direitos sociais e trabalhistas para o setor rural, ocorre o Golpe de 1964 em grande parte como resposta conservadora a tais manifestações sob o largo apoio dos proprietários rurais.

> O golpe de 1964 representou, portanto, uma dupla reordenação. De um lado alijou e reprimiu os movimentos populares e, de outro, afirmou a hegemonia do capital monopolista sobre os demais segmentos do capital. [...] significou a destruição das mais expressivas conquistas dos trabalhadores brasileiros em suas lutas precedentes. Representou o fim do direito de greve, das associações de camponeses e da estabilização do emprego [...], além da inviabilização da reforma agrária, arduamente reivindicada por trabalhadores rurais de todos os cantos. (MENDONÇA, S. 2009. p. 37).

A partir do Golpe de 1964, os militares criaram o "Estatuto da Terra", para acalmar os conflitos no campo sem alterar a estrutura fundiária e acelerar a modernização da agricultura baseada na grande propriedade, instituindo um sistema de crédito, processos de mecanização da agricultura e atração de assalariados. Apesar do seu caráter conservador, como por exemplo, a desapropriação de terras improdutivas por meio da compra, a presença de mecanismos de

[187] MENEZES NETO, A., 2007.

[188] SILVA, A., 2019.

[189] Em 1963, foi criada, pelo governo federal, a Supra (Superintendência da Política de Reforma Agrária), que se incumbiu de auxiliar trabalhadores e representantes a formarem sindicatos. Também em 1963, foi aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural, regulando as relações de trabalho no campo, até então à margem da legislação trabalhista. Um ano depois, em 13 de março de 1964, o Presidente da República, João Goulart, assinou decreto prevendo a desapropriação, para fins de reforma agrária, das terras localizadas numa faixa de dez quilômetros ao longo das rodovias, ferrovias e açudes construídos pela União. No dia 15, em mensagem ao Congresso Nacional, propôs uma série de providências consideradas “indispensáveis e inadiáveis para atender às velhas e justas aspirações da população”: a primeira delas, a reforma agrária." (Schmitz; A. Bittencourt, M. 2014, p. 582).

redistribuição de terras encontrou resistência das entidades patronais da agricultura[190], movimento que acabou enfraquecendo o alcance da lei:

> As emendas e os substitutivos propostos consagrariam pontos de consenso da agenda das forças conservadoras: reforma agrária sem mudança na estrutura fundiária; atrelamento da noção de democracia à intocabilidade da propriedade rural; retirada das noções de "latifúndio por dimensão" e de "desapropriação por interesse social" do texto legal. (...). Ao fim e ao cabo, a resistência das entidades patronais rurais consagrou a separação entre reforma agrária e "modernização" da agricultura, binômio tão caro aos articuladores do Estatuto da Terra, o qual, uma vez derrotado, abriria caminho para a capitalização da agricultura sem alterações na estrutura fundiária do País. (MENDONÇA, S. 2009. pp. 47-48).

Como buscamos demonstrar por meio do resgate histórico, a estrutura fundiária regulamentada em 1964 pelo Estatuto da Terra representou a institucionalização de um formato de concentração de terras presente desde o período colonial. Com a democratização e a Constituição de 1988, embora houvesse expectativas de redução dessa concentração, não houve nenhuma inovação a respeito. Ao contrário, a Constituição representou retrocesso, pois acabou por legitimar o "latifúndio produtivo" ao não regulamentar uma lei que previa a desapropriação de terras maiores que o limite máximo de módulos fiscais[191]. Como tentaremos demonstrar na próxima seção, a "reforma" agrária brasileira de 1964 serviu de palco para a implementação de um forte processo de modernização agrícola fundamentado no pacote tecnológico da Revolução Verde.

3.2 Revolução Verde e Desenvolvimento Rural

De acordo com César Nunes de Castro e Caroline Pereira (2020), desenvolvimento agrícola remete a um sentido estritamente produtivo, desenvolvimento agrário remete ao mundo rural em todas as suas dimensões e na relação com a sociedade como um todo (instituições políticas, as disputas entre classes, o acesso e uso da terra, as relações de trabalho, os conflitos sociais, o mercado etc.) e desenvolvimento rural remete a ações previamente articuladas com a capacidade de induzir mudanças em determinado ambiente rural em que o Estado atua como

[190] De acordo com Sônia Regina de Mendonça (2009) duas das principais entidades responsáveis por fazer frente à proposta de reforma agrária foram a Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) e a Sociedade Rural Brasileira (SRB).

[191] ALCÂNTARA FILHO, J.; FONTES, R. 2009.

agente principal. Nesta seção, o foco de atenção diz respeito, portanto, à relação do Estado como ator relevante na propulsão do desenvolvimento da agricultura. Pensando nos "eventos" comuns enquanto base de comparação, buscaremos demonstrar as transformações tanto econômicas quanto tecnológicas vivenciadas no mundo a partir do final da Segunda Guerra Mundial e como a conjuntura internacional impactou no desenvolvimento rural da França e do Brasil. Consideramos, nesse sentido, a Revolução Verde, como conjuntura crítica que alterou de modo significativo a organização produtiva em torno do mercado global de produção e consumo.

A Revolução Verde emerge de modo concomitante com outro importante fenômeno, a Segunda Revolução Agrícola Moderna, mas são fenômenos diferentes. Enquanto a revolução agrícola remete a um conjunto de práticas de melhoramento da produtividade no campo, a Revolução Verde remete à instrumentalização dessas práticas para constituição de um projeto político global de melhoramento da produtividade agrícola mundial. O melhoramento técnico e tecnológico da agricultura, nesse sentido, foi um elemento essencial para as transformações:

> A segunda revolução agrícola (...) apoiou-se no desenvolvimento de novos meios de produção agrícola originários da segunda revolução industrial: a motorização (motores a explosão ou elétricos, tratores e engenhos automotivos cada vez mais potentes), a grande mecanização (máquinas cada vez mais complexas e eficientes); e a quimificação (adubos minerais e produtos de tratamento). Ela também apoiou-se na seleção de variedades de plantas e raças de animais domésticos ao mesmo tempo adaptados a esses novos meios de produção industriais e capazes de rentabilizá-los. Paralelamente, a motorização dos transportes por meio de caminhões, estradas de ferro, barcos e por aviões retirou os estabelecimentos e as regiões agrícolas do isolamento, fato que lhes permitiu se abastecer cada vez mais facilmente de adubos de origem distante, assim como escoar maciçamente seus próprios produtos para regiões distantes. Liberadas da necessidade de autofornecer-se em bens de consumo variados e bens de produção essenciais (força de tração, forragens, adubos, sementes, animais reprodutores, utensílios etc.), os estabelecimentos agrícolas se especializaram (...) tendo em vista as condições físicas e econômicas de cada região, e levando em conta também os meios e as condições de produção peculiares a cada estabelecimento. (MAZOYER, M.; ROUDART, L., 2010. p. 420).

Nesse sentido, a Revolução Verde pode ser definida como o conjunto de técnicas e tecnologias agrícolas adotadas, de modo orquestrado, a partir da metade do século XX, que proporcionam um forte impulso na produtividade agrícola mundial[192]. A conjuntura internacional que possibilitou a Revolução Verde é a mesma que fez emergir a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) da qual falamos no primeiro capítulo da tese: fim da Segunda Guerra Mundial, fim dos impérios coloniais europeus, enfraquecimento político da

[192] *Green Revolution* is the term used to describe the spread of new agricultural technologies that dramatically increased food production in the developing world beginning in the middle of the 20th century, the impact of which is still felt today (WU, F.; BUTZ, W., P. 2004, p. 11).

Europa, emergência de uma ordem bipolar e o consequente processo de inserção internacional dos Estados Unidos para constituição de sua hegemonia, especialmente na Europa e na América Latina. Nesse contexto, uma série de acontecimentos podem ser considerados precursores da Revolução Verde: a partir da década de 1940 a centralização em torno do debate da fome no mundo[193] motivou tanto a criação da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (*Food and Agricultural Organization* - FAO), quanto o investimento, especialmente das fundações Rockefeller e Ford no aprimoramento de técnicas e tecnologias agrícolas como a grande solução para o combate à fome. Sob o apoio da FAO e o do governo norte americano, as fundações Ford e Rockfeller foram os principais propulsores da Revolução Verde, especialmente nos países em desenvolvimento. A essa altura, a agricultura norte-americana já havia passado por fortes transformações tecnológicas, constituindo-se como principal modelo de inspiração para o primeiro experimento no México. Por meio de um acordo com a fundação Rockefeller, o Programa Agrícola Mexicano, em 1943, foi um marco para a filantropia internacional: pela primeira vez uma instituição privada estabeleceu um programa que interveio politicamente nas decisões a respeito da política agrícola nacional de um país estrangeiro[194]. Os excelentes resultados do programa no México - num espaço de sete anos quadruplicou-se a produtividade - motivaram a expansão da experiência para outros países:

> O conjunto de medidas adotadas pela Fundação Rockefeller no México, na modernização da agricultura, ficou conhecido como Revolução Verde. Com o sucesso obtido percebeu-se o potencial geoestratégico que a Revolução Verde poderia alcançar em nível global. A Fundação Rockefeller, associada à Fundação Ford e com o apoio da ONU e do governo dos Estados Unidos tratou, então, de disseminar o programa para outros países com *déficit* na produção de alimentos. (ALVES, C. T. 2013. p. 22).

O melhoramento genético das sementes com alta capacidade produtiva e de resistência aos fertilizantes químicos foi um dos focos de financiamento da Fundação entre 1940 e 1970, ajudando a incrementar a produtividade e expandir a atividade agrícola em diversos países. Na Índia e nos países da Ásia o impacto do melhoramento especialmente do arroz, principal base alimentar da região, foi responsável pela retirada de milhares de pessoas de uma situação de

[193] De acordo com Cloves T. Alves (2013) o debate abarcava o problema do subdesenvolvimento tanto em relação às antigas colônias quanto à própria preocupação com o aumento da população mundial superior ao crescimento da produção de alimentos dos "neomalthusianos".

[194] ALVES, C. T., 2013.

fome[195], estimulando um programa mais amplo que seria implementado posteriormente nos países latino-americanos.

> Pode-se afirmar que a fundação Rockefeller utilizou o *know how* agrícola norte americano para desenvolver o pacote tecnológico da Revolução Verde, onde a indústria química detinha grande importância com o fornecimento de fertilizantes e defensivos agrícolas. Mas o item primordial nesse pacote foi o desenvolvimento das variedades de alta produtividade (híbridas). Novas variedades agrícolas que tinham uma melhor resposta à aplicação de fertilizantes, de tal modo que foram introduzidas e desenvolvidas novas tecnologias em máquinas, que possibilitavam a obtenção da maior produção possível por unidade de área. As variedades híbridas desenvolvidas em institutos de pesquisa vieram a substituir as variedades da agricultura tradicional de cada país onde a Revolução Verde foi introduzida, praticamente padronizando a agricultura no mundo. (...). A partir da adoção das variedades de alta produtividade, a agricultura passou a ficar dependente não apenas das plantas, mas principalmente de combustíveis fósseis, de uma conversão direta do petróleo em fertilizantes e em óleo para mover as máquinas e implementos agrícolas (ALVES, C. T. 2013. p. 23).

Dado o contexto da Guerra Fria, o apoio filantrópico voltado para reformas econômicas e agrárias serviu de moeda de troca para um alinhamento político de combate ao comunismo. Assim, a Revolução Verde também fez parte da disputa sistêmica entre capitalismo *versus* socialismo, especialmente em contraposição à "revolução vermelha". Revolução agrária chinesa que inspirou organizações camponesas pelo mundo na defesa por uma redistribuição de terras[196]. O enfoque da Revolução Verde na técnica e na tecnologia também buscou despolitizar o debate em torno da fome, argumentando-se que não se trataria de uma questão de desigualdade econômica, mas de aumento da produtividade. Não à toa, os países selecionados para implementação do projeto foram aqueles na iminência de reformas agrárias, mobilizadas por grupos e movimentos organizados em torno da terra. O pacote de medidas técnicas e tecnológicas da Revolução Verde também serviu aos Estados Unidos como constituição de um novo mercado global de insumos químicos e de alta tecnologia: "*(...) junto com a adoção desse pacote viriam as multinacionais americanas para fornecer máquinas, fertilizantes, defensivos e sementes híbridas. Muitas dessas empresas eram pertencentes ao grupo que patrocinava as instituições filantrópicas, em especial o grupo Rockefeller*" (Alves, C. T. 2013. p. 37).

Alguns entraves para o pleno sucesso da Revolução Verde também podem ser pensados. Em primeiro lugar, a tecnologia não havia sido pensada para regiões tropicais, cujas técnicas de cultivo e características do clima e do solo são bem particulares, o que acarretou problemas

[195] Idem.

[196] ACSELRAD, V., 2012; ALVES, C. T., 2013. De acordo com Cloves T. Alves (2013), a ideologia comunista ganhava, no contexto da Guerra Fria, a simpatia de milhares de camponeses pauperizados no mundo. A forte imagem da Revolução Chinesa no campo, em 1949 como principal modelo de inspiração.

de adaptação para seu pleno desenvolvimento[197]. Além disso, a alta produtividade acabou por acentuar ainda mais a concentração de terras e a desigualdade nos campos nas regiões que se beneficiaram da Revolução Verde:

> Embora os resultados dessa revolução fossem espetaculares em termos produtivos, suas consequências sociais foram muito menos favoráveis. Antes da Revolução Verde, na Índia, 18% do campesinato não possuía terras. Em 1970, essa porcentagem havia aumentado para 33%. (CHONCHOL, J. 2005. p. 34).

Mesmo se tratando de um programa voltado para os países em desenvolvimento, a Revolução Verde foi elemento impulsionador de um grande reordenamento da produção mundial agrícola em torno da qual espaços de produção de alimentos foram se especializando e se diversificando. O melhoramento técnico e aumento da produtividade nos países em desenvolvimento também foi um dos principais elementos motivadores para uma profunda reforma modernizadora na Europa que resultou na Política Agrícola Comum (PAC) adotada, em grande medida, como uma resposta protecionista. No Brasil, a influência da Revolução Verde foi mais direta e se constituiu como estratégia central de contenção das revoltas por reforma agrária. Argumentamos que a Revolução Verde, enquanto uma estratégia geopolítica global e de forte incentivo econômico para o melhoramento das técnicas agrícolas foi o motor propulsor da série de transformações ocorridas na estrutura agrícola mundial e suas reverberações no desenvolvimento agrícola da França e do Brasil. À luz da Revolução verde, buscaremos demonstrar os aspectos fundamentais dessas reformas estruturais no desenvolvimento agrícola dos dois países.

3.2.1 Desenvolvimento e Modernização Agrícola na França

Embora tenha se constituído como um pacote de medidas para países do Terceiro Mundo, o advento da Revolução Verde foi responsável também por mudanças estruturais na agricultura europeia. É importante destacar que após a Segunda Guerra, a Europa vivenciou um período de grande desenvolvimento econômico que ficou conhecido como os 30 anos gloriosos (1945 a 1975). Assim, os impactos da Revolução Verde na França não dizem respeito apenas ao aprimoramento e à modernização, pois sua reconstrução se iniciou de forma quase imediata

[197] ALVES, C. T. 2013.

ao fim da guerra, sobretudo graças aos incentivos financeiros dos Estados Unidos por meio do Plano Marshall. O trecho a seguir, mostra um relatório econômico de 1950 sobre os impactos positivos do plano no âmbito agrícola:

> O Plano Marshall foi um esforço para permitir que os países europeus se ajudassem. Seu principal objetivo era a recuperação da Europa. A taxa de recuperação europeia foi muito encorajadora. A produção agrícola está agora um pouco acima da pré-guerra e a produção industrial está 24% acima da pré-guerra. As forças inflacionárias foram substancialmente controladas e as moedas foram estabilizadas. A União Europeia de Pagamentos oferece uma medida de seguro contra outra quebra no comércio intra-Europeu, que foi tão paralisante na época em que a ECA [*Economic Cooperation Administration*][198] foi estabelecida. Ao mesmo tempo, o nível de atividade econômica nos Estados Unidos foi maior do que se não houvesse ECA. (FEDERAL RESERVE BANK OF RICHMOND, 1950. p. 7. **Tradução própria**[199]).

O relatório chamado "*The Marshall Plan and agriculture"* ressalta as importantes contribuições e os investimentos no processo de modernização da agricultura europeia. Podemos concluir, assim, que a modernização agrícola no pós Segunda Guerra faz parte do que Mazoyer e Roudart (2010) denominaram como Segunda Revolução Agrícola Moderna. Embora os países europeus tenham incorporado tecnologias desenvolvidas no âmbito da Revolução Verde[200], a Europa não participa do que conceitualmente definimos como Revolução Verde: um projeto orquestrado para o melhoramento da produtividade agrícola de países em desenvolvimento. O que pretendemos demonstrar é que sua implementação foi elemento fundamental para uma profunda reestruturação do mercado global da produção agrícola que reflete em grandes transformações na agricultura europeia e, consequentemente, na agricultura francesa. As grandes transformações vivenciadas no período marcaram, no contexto de Guerra Fria, uma crescente hegemonia da estrutura de mercado global capitalista.

O período posterior à Segunda Guerra Mundial, especialmente entre 1950 e 1975, ficaria marcado pela grande prosperidade comercial. De acordo com Antônio Moraes (1996) nesse período, o comércio mundial cresceu treze vezes e a produção agrícola multiplicou-se, em termos reais, por seis. O autor destaca que durante todo esse tempo, o protecionismo dos

---

[198] A ECA (Administração de Cooperação Econômica) foi uma agência do governo dos EUA criada em 1948 para administrar o Plano Marshall

[199] The Marshall Plan was an effort to enable European countries to help themselves. Its major objective was European Recovery. The rate at which European production has recovered has been most encouraging. Agricultural production is now slightly above prewar, and industrial production is 24% above prewar. Inflationary forces have been substantially checked and currencies have been stabilized. The European Payments Union provides a measure of insurance against another breakdown in Inter-European trade such as was so paralyzing at the time the E C A was established. At the same time the level of economic activity in the United States has been higher than if there had been no ECA.

[200] ACSELRAD, V., 2012.

mercados foi estimulado e sustentado por toda comunidade internacional. Por suas condições especiais em relação à instabilidade dos preços e baixa rentabilidade média em comparação aos produtos industrializados, esse protecionismo foi especialmente vívido na produção agrícola. Se nos países em desenvolvimento, a compensação das disfunções estruturais da agricultura ocorreu por meio de incentivos financeiros à modernização para aumento da produtividade para exportação, na Europa, a adoção de medidas protetivas ocorreu por meio da Política Agrícola Comum (PAC), forjada, a princípio, para assegurar a autossuficiência na produção de alimentos, mas também como reação ao temor de que a competitividade da produção no terceiro mundo pudesse inviabilizar a sustentabilidade dos seus produtores rurais. A PAC[201], inicialmente composta apenas por seis países (França, Itália, Alemanha, Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo), tinha o objetivo de constituir consensos acerca das intervenções no desenvolvimento agrícola, na livre circulação entre seus membros, de seus produtos agrícolas e na proteção das fronteiras.

> O protecionismo agrícola nos países desenvolvidos foi implementado principalmente mediante a sustentação de preços em níveis mais elevados do que alternativamente prevaleceriam sob livre mercado, e da fixação de tarifas aduaneiras em níveis elevados, como forma de restringir o acesso a mercado, desencadeando uma sucessão de distorções que se propagaram por todos os segmentos da agricultura nos mercados interno e internacional. (MORAES, A., 1996. p.24).

O fato é que a excepcionalidade agrícola sempre esteve na pauta das agendas internacionais de negociação. Mesmo na criação do Acordo geral de tarifas e comércio - *General Agreement on Tariffs and Trade* GATT[202], cujo objetivo seria a liberalização progressiva da economia, o caráter excepcional da agricultura foi reforçado. Essa postura, no entanto, acaba por beneficiar os países mais desenvolvidos do que os países em desenvolvimento - cujas exportações são mais dependentes dos produtos primários - o que gera dificuldade de competir seus produtos em mercados protegidos.

> Sendo a agricultura um setor caracterizado por um nível persistentemente elevado de intervenção governamental de cunho protecionista, tanto no segmento interno quanto no externo, seu desempenho em cada país guarda íntima relação com sua política agrícola e com as que são adotadas por seus principais parceiros comerciais. Isso deixa os países em desenvolvimento numa posição mais vulnerável relativamente aos países ricos, já que o nível de proteção conferido aos seus agricultores é consideravelmente menor. Suas condições de infra-estrutura são deficientes, enfrentam severas

[201] Aspectos referentes à sua constituição fundacional foram tratados no segundo capítulo.

[202] O acordo, firmado inicialmente por 23 países, dos quais 11 em desenvolvimento, incluindo o Brasil, tinha por objetivo promover a liberalização do comércio mundial e, dessa forma, contribuir para sua expansão, bem como disciplinar o intercâmbio comercial entre as nações (MORAES, A. L., 1996).

> limitações de recursos e seus instrumentos de apoio ao setor são menos eficazes, o que, aliado ao caráter negativo da política agrícola que tem prevalecido historicamente, forma um quadro desfavorável que compromete sua competitividade externa. (...). São marcantes as diferenças entre as políticas de renda de países pobres e ricos. Enquanto estes sempre utilizaram em larga escala o subsídio à produção, principalmente via preços de sustentação, e às exportações, facilitando a estocagem e escoamento da produção agrícola, como forma de transferir renda para seus agricultores'; os países em desenvolvimento recorriam a práticas discriminatórias contra a agricultura, mescladas com o subsídio ao crédito rural para poucos tomadores e com uma proteção tarifária (MORAES, 1996 p. 23).

O protecionismo agrícola foi, portanto, elemento marcante e constante em toda a trajetória de desenvolvimento do capitalismo global pós Segunda Guerra. Isso é especialmente forte na França onde a agricultura possui grande relevância econômica e social. Não à toa, a iniciativa da integração agrícola da CEE partiu da França. De acordo com Patrícia Nasser Carvalho (2016):

> O primeiro projeto para a integração agrícola foi feito pela França, o maior produtor agrícola da Europa. Em junho de 1950, o então ministro da agricultura francês – primeiramente, entre 1947 e 1949 e, depois, entre 1950 e 1951–, Pierre Pflimlin, apresentou ao Parlamento do seu país e, posteriormente, às autoridades europeias presentes na I Conferência Agrícola de Paris do Conselho de Ministros da Agricultura, naquele ano, o plano para a criação de uma organização agrícola europeia, livre de tarifas e quotas, com o fim de aperfeiçoar a produção e o comércio entre seus membros e estabilizar os preços dos bens agrícolas. Como representante da França, Pflimlin pensava que seu país deveria assegurar novos mercados para seus produtos agrícolas na Europa, sobretudo por conta dos sucessivos excedentes (trigo, manteiga, vinho, açúcar etc.) (CVCE, 2012a, p. 2), uma vez que ele considerava os obstáculos futuros do setor, na medida em que o financiamento e a ajuda do Plano Marshall chegavam perto do fim, o que se deu definitivamente em 1952 (Fearne, 1997, p. 13). (CARVALHO, P. N. 2016. p. 21).

Os impactos da PAC, a médio prazo, ultrapassaram em muito a perspectiva de suprir as demandas internas, projetando os países da CEE para o mercado exportador de bens agrícolas e agroalimentares. De acordo com Bernard Roux (2011), o sistema de manutenção de preços, dada a segurança econômica que proporcionou, foi uma poderosa ferramenta para a modernização das culturas agrícolas, favorecendo os investimentos no setor e gerando um forte aumento da produtividade.

> Desde o fim da década de 60, o superávit foi de mais de 100% para o açúcar e os produtos agrícolas, atingindo em 90% os cereais. (...) A década de 1970 confirma essa tendência: as exportações de cereais se aproximam de 15 milhões de toneladas no início da década de 1980, após terem triplicado em dez anos. (ROUX, 2011. p. 256).

A PAC, nesse sentido, foi responsável por uma grande transformação da agricultura: primeiro, porque restringiu o tipo de produção rentável, diminuindo a variedade de culturas cultivadas. *"(...) no total milhões de culturas desapareceram na CEE, desaparecimento esse*

acompanhado de uma forte concentração dos meios de produção de uma fração minoritária de culturas restantes" (ROUX, 2011. p. 257- 258). Segundo, porque foi responsável pela incorporação massiva de capital na produção, estimulando a produtividade do trabalho, a mecanização e adesão de insumos químicos biocidas, melhoramento genéticos das plantas e animais[203] e a aquisição de empréstimos para a modernização. As políticas de implementação da PAC serviram como instrumento de difusão de uma estrutura fordista de industrialização do setor agrícola que, alinhado a um processo de intensificação e desenvolvimento da indústria agroalimentar, foram responsáveis por uma integração estrutural da Europa aos mercados mundiais[204], em uma conjuntura de forte demanda pela produção europeia, dos países petroleiros, da União Soviética e de certos países em desenvolvimento[205].

De fato, o Estado foi o veículo da transformação francesa, que em pouco tempo vivenciou uma grande evolução em relação a uma agricultura que saia da Segunda Guerra Mundial consideravelmente atrasada. De acordo com Bernard Roux (2011), o atraso da agricultura francesa era visto como alarmante pelas lideranças políticas francesas, com seu nível baixo de equipamentos, sua produtividade reduzida, seu grande número de pequenas explorações. O autor chama atenção, nesse sentido, para um esforço de co-participação do Estado com o impulso inicial da Juventude agrícola Católica (JAC), na escolha de um modelo agrícola voltado para a uma agricultura familiar modernizada. Dentre os incentivos de modernização, tinha-se o projeto de rejuvenescimento do campo, por meio de incentivos à aposentadoria dos mais velhos e o desestímulo a propriedades muito pequenas por meio do financiamento de propriedades acima dos 22 hectares.

> A modernização caracterizou-se pela adoção das técnicas de produção baseadas na motorização e na utilização de insumos químicos, bem por certo o controle da estrutura fundiária, em favor da propriedade média (Criação da SAFER - Sociedade de Ordenamento Fundiário e de Estabelecimento Rural). No âmbito desse modelo de desenvolvimento, as pequenas explorações tornaram-se inviáveis e foram incentivadas a desaparecer. Assim, as leis de orientação de 1960[206], 1962 aceleraram o êxodo agrícola, por meio de subsídios para a cessação das atividades (indenização vitalícia de saída) e a PAC implantada criou o ambiente econômico favorável ao desenvolvimento das explorações familiares (garantia de preços mínimos, protecionismo subsídios ao investimento) (ROUX, 2019. pp. 30-31).

[203] SOUZA, O. et al., 2019.

[204] MASSUQUETTI, A., 2010.

[205] ROUX, B., 2011.

[206] A Lei de terras de 1960, de acordo com Maria Wanderley (2018), "tinham por objetivo fornecer apoio a atividade agrícola, definido como modelo o estabelecimento familiar, de tamanho médio e capaz de absorver, em condições satisfatórias, o trabalho de duas unidades de trabalho humano".

Assim, com a PAC, essa manutenção da agricultura familiar francesa ganhou um caráter muito diverso do tradicional e a propriedade familiar padrão assumiu um caráter de empresa capitalista, caracterizado não pelo trabalho assalariado, mas por uma estrutura intensiva de produção. Em linhas gerais, podemos citar três dispositivos criados pelo Estado para operar a modernização agrícola: o estatuto de arrendamento, a política de estruturas e as SAFER[207]. A JAC, conjuntamente com outras organizações, exerceu grande influência, para o reconhecimento profissional do trabalhador rural. Aspecto fundamental para o modelo de estabelecimento da agricultura familiar de tamanho médio, intensiva e produtiva[208].

A França foi sobremaneira beneficiada pela PAC, transformando-se definitivamente numa potência agrícola: "o petróleo verde francês". A partir de 1955, antes da fundação da PAC, a França já havia alcançado bons resultados e se lançado como nação exportadora de alimentos, mas foi a partir dos anos 1970 que as mudanças mais significativas ocorreram.

A reestruturação do campo francês resultou no aumento da produção, mas também na significativa redução da população agrícola: "*Dos 2.300.000 estabelecimentos agrícolas franceses de 1955 restam hoje pouco menos de 500.000, com áreas médias de 55 ha, bem acima dos 17 ha do período anterior"* (CAZELLA et al., 2015, p.18). Seu crescimento, produzido, portanto, por um regime de acumulação intensiva, focada no beneficiamento das médias propriedades e baseada no consumo de massa[209], também foi consequência de uma aceleração simultânea de duas tendências históricas da agricultura: redução do número de trabalhadores rurais e do volume de trabalho e aumento da produtividade e do consumo da produção agrícola[210]. O gráfico abaixo mostra a redução da quantidade de trabalhadores rurais franceses nos anos posteriores à instituição da PAC, em perspectiva histórica de 1969 até 2018:

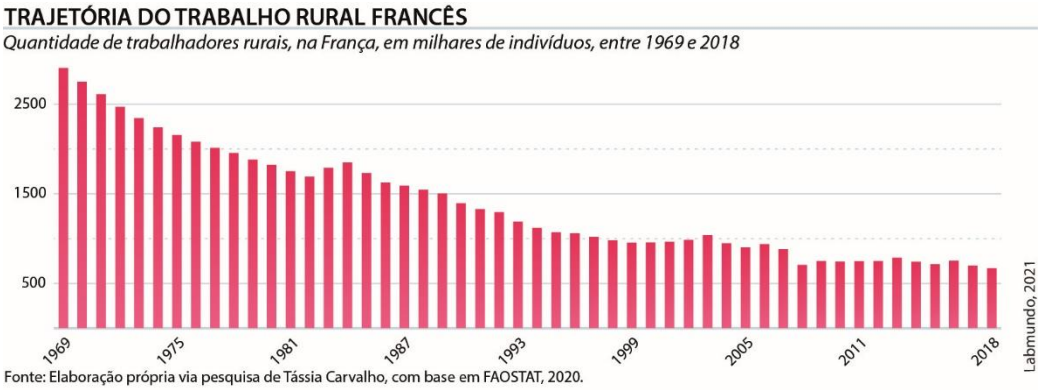
[207] SAFER - Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural

[208] CAZELLA et al, 2015.

[209] MASSUQUETTI A. (2010).

[210] MENDRAS, H., 1984; ALLAIRE, G.; BOYER, R., 1995.

GRÁFICO 04



Fonte: Elaboração própria via pesquisa de Tássia Carvalho, com base em FAOSTAT, 2020.

Sob o apoio dos poderes públicos e do *lobby* das associações representativas de agricultores[211], a PAC se transformou em um poderoso instrumento de seleção e eliminação das culturas mais aptas para atrair o mercado europeu e mundial[212]

> Foram constatados o desenvolvimento do aparelho industrial e o crescente papel do Estado na articulação do aumento da produtividade do trabalho, na transformação das técnicas de produção, na utilização de máquinas, equipamentos, fertilizantes e produtos químicos, no desenvolvimento do sistema de crédito de cooperação, no aumento de indústrias de transformação de produtos agrícolas e na integração da agricultura no sistema econômico. O resultado foi o crescimento da produção nacional e a participação do país no grupo dos grandes exportadores de produtos agrícolas. Assim, dentro da lógica do desenvolvimento econômico nacional, foi necessário integrar a agricultura ao resto da economia para melhorar a produtividade do trabalho, de tal forma que esse ramo de produção não impedisse o crescimento do conjunto e também se tornasse uma fonte favorável para a acumulação global de capital (MASSUQUETTI, A. 2010, p. 339).

A transformação do ritmo das estruturas produtivas: divisão do trabalho, administração do tempo, racionalização, especialização[213] e separação das atividades dentre outros aspectos acabaram por transformar as próprias estruturas econômicas e familiares em torno da produção e por submeter o camponês a novas dinâmicas econômicas que alterariam a própria percepção sobre si e sobre o seu espaço de vivência. Na perspectiva de Henri Mendras (1984), a passagem de uma lógica camponesa tradicional para uma racionalização da administração da produção

[211] Especialmente a Federação Nacional de Sindicatos de Exportação Agrícola (FNSA).

[212] ROUX, B., 2011; CARVALHO, P., 2016.

[213] No que se refere às especializações, Mark Dufumier (2019), destaca a ocorrência de um forte movimento de especialização crescente dos sistemas de produção agrícola. De acordo com o autor, os agricultores franceses foram obrigados a equipar cada vez mais suas explorações. E para amortizar o mais brevemente os enormes investimentos realizados, tornou-se necessário especializar-se os sistemas de cultivo e de criação, e cada produtor teve de produzir apenas um número limitado de produtos para os quais eram destinados a investimentos.

agrícola direcionada para o mercado, representou o "fim do camponês" e sua transformação em produtor rural. Enquanto o primeiro remetia às tradições no campo, a uma unidade social coletiva, à resistência ao Estado, o segundo remetia à exploração econômica, ao setor socioprofissional, à modernização e às associações de cogestão com o setor público. De acordo com Angélica Massuquetti (2010),

> O agricultor representava o movimento, a profissão e o futuro, enquanto o camponês estava atrelado à permanência, à herança, ao passado (...). Ao longo do tempo, portanto, o grupo de camponeses passou por transformações e se constituiu numa entidade social a partir da existência de uma profissão agrícola (MASSUQUETTI, A. 2010. p. 350).

O conjunto de atividades camponesas capazes de assegurar a sobrevivência do indivíduo que a exerce em seu contexto cultural, geográfico e até biológico foi definido por Daniel Faucher (1954) como *genre de vie*[214]. Na perspectiva do autor, as intensas transformações do campesinato fizeram nascer um novo mundo camponês completamente diferente daquele que marcara sua evolução anterior[215]. Uma ampla literatura fundamentada no *genre de vie*, surgiu, nesse momento, buscando compreender as profundas transformações produzidas no ambiente rural em adaptação a uma apropriação capitalista deste espaço. Nesse sentido, podemos dizer que o gênero de vida rural francês se constituiu de forma desagregada do capital até meados do século XIX e que com a intensa modernização vivenciada a partir do coordenação intervencionista do Estado, o espaço rural francês fraturou-se em dois tipos de agricultura: de um lado, a nova agricultura familiar, muito mais próxima de uma empresa capitalista, dominada especialmente pelos mais jovens que conseguiram se adaptar às novas formas de racionalização e focada na produção de cereais. Do outro lado, a pequena agricultura diversificada ligados ao sistema tradicional (os antigos que não conseguiam se adaptar às inovações tecnológicas), associada à pecuária, sem condições de modernizar-se, restringiram-se à criação de animais com práticas arcaicas[216].

---

[214] De acordo com Daniel Faucher (1954), O gênero de vida como o conjunto de atividades camponesas capazes de garantir a existência do indivíduo que a exerce, ou do grupo ao qual ele é responsável. Na agricultura ele é determinado pelas condições geográficas, técnicas e sociais. Em relação a tais condições, se constitui, portanto, o complexo biológico (dentro dele o próprio camponês) que se associam a outros elementos vivos como o solo, o clima, a vegetação natural, dentre outros.

[215] FAUCHER, D. 1954.

[216] FAUCHER D.,1954; MENDRAS, H., 1984; MASSUQUETTI, A., 2010.

QUADRO 06

Evolução da Estrutura Fundiária, do Emprego e da População Rural na França					
	1955	1970	1988	2000	2010
Superfície agrícola	33,0	31,5	28,6	27,8	27,4
Média por exploração (em ha)	15	21	28	42	52
Número de explorações agrícolas (em milhões)	2,2	1,5	1,0	0,66	0,49
Trabalhadores agrícolas (em milhões)	6,1	3,8	2,0	1,3	1,0
Importância da população ativa total	27,0	14,0	6,0	4,5	3,5

FONTE: BAZIN, 2019.

Tal evolução do campo submetida às necessidades do capitalismo francês se formatava, em grande medida, a um contexto mundial de divisão internacional da produção e de assentamento dos Estados Unidos como nova potência econômica mundial[217]. As distorções e desigualdades geradas pelo protecionismo da PAC, em meio a um mercado cada vez mais globalizado, foram matéria de profundas críticas, especialmente a partir das décadas de 1980 e 1990, bem como os próprios desequilíbrios internos na repartição do apoio à produção agrícola que, beneficiou especialmente os agricultores mais adaptados ao modelo:

> Sendo o instrumento principal da PAC um sistema de preços garantidos à produção, o apoio acordado aos agricultores é indexado sobre as quantidades produzidas e, assim, impelem o crescimento dos volumes comercializados, o que dá um privilégio à concentração de culturas (...): no momento do máximo de desigualdade, 80% das somas recebidas pelos agricultores atingiram somente 20%. (ROUX, 2011, p. 258).

Guiles Bazin (2019) também ressalta que a França, constituiu-se historicamente como a principal beneficiária da PAC. O sucesso da PAC foi tão grande que acabou por criar uma superprodução de excedentes, fazendo da França a segunda maior exportadora de alimentos do mundo, no final da década de 1980. A crise de superprodução na década de 1980 acabou se traduzindo em grandes pressões políticas para redução dos seus custos orçamentários, bem como da sua distribuição desigual. De acordo com o autor, nos anos 1990, os danos ambientais causados pela modernização da produção também foram tema de denúncias, motivando uma série de transformações e reformas mais estruturais da PAC em resposta às fortes críticas ao

[217] GERVAIS et al., 1976

seu protecionismo. Patrícia Carvalho (2016) ressalta, contudo, que nas últimas décadas não parece ter havido vontade política para realizar mudanças realmente significativas na estrutura fundamental da PAC e que quantia substancial dos fundos destinados à PAC foi e ainda é usada para beneficiar uma pequena parcela da sociedade da UE. Na perspectiva da autora, mesmo depois dos alargamentos do bloco que incluíram muitos países cujos setor agrícola costuma ter maior participação relativa do Produto Interno Bruto (PIB) e possuem grande concentração de força de trabalho, a PAC ainda favorece os maiores, mais antigos e ricos Estados-membros da UE; especialmente a França e a Alemanha.

Sinteticamente, desde sua fundação até a década de 1990, a PAC passou por uma série de reformas incrementais, mas que não modificaram, de fato, sua estrutura básica, especialmente se readaptando à incorporação de novos países à CEE:

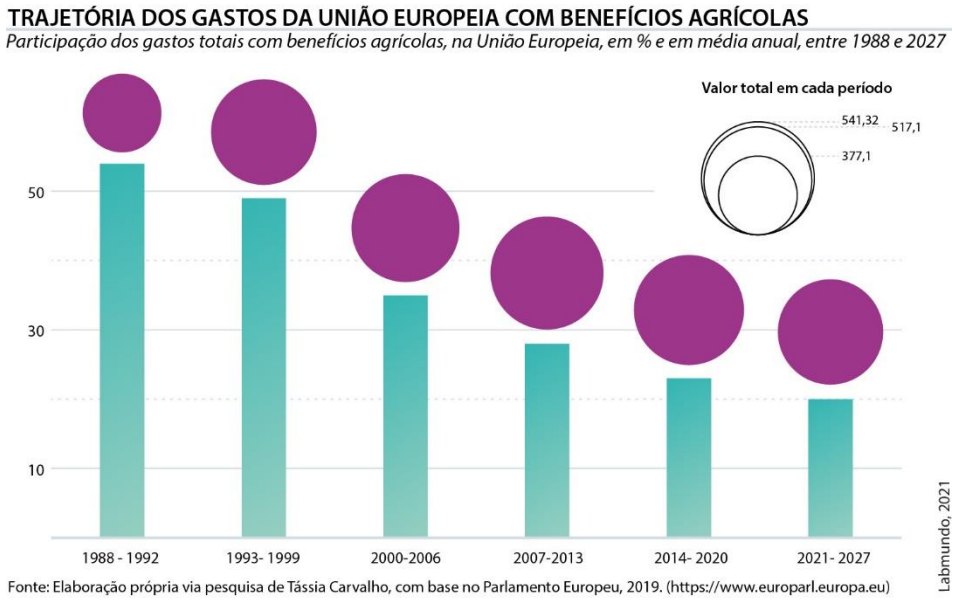
> Quando, em 23 de março de 1957, Alemanha, França, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Holanda assinaram o Tratado de Roma para a constituição da Comunidade Econômica Europeia (CEE), em vigor a partir de 1º de janeiro de 1958, foi constituída uma área de livre câmbio, que eliminou as barreiras aduaneiras internas entre os países signatários e estabeleceu uma política aduaneira exterior comum. A Comunidade a Seis manteve essa configuração até janeiro 1972, quando Dinamarca, Irlanda e Reino Unido ingressaram na CEE. As adesões posteriores foram da Grécia, em 1979, Portugal e Espanha, em 1985. Na década seguinte, em 1995, temos a adesão de mais três países: Áustria, Finlândia e Suécia. E, na última década, a adesão dos países do leste: em 2004 aderiram Chipre, Croácia, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Malta, Polônia e República Checa; em 2007, aderiram Bulgária e Romênia; e, em 2013, a Croácia. (MOYANO-ESTRADA; ORTEGA, 2015. p. 690-691).

As reformas mais estruturais ocorreram, de fato, apenas a partir de 1992, quando o sistema de apoio ao nível de preços foi reduzido a poucos produtos[218] e passou-se a fazer pagamentos diretos na forma de compensações parciais. Além disso, a reforma também incluiu medidas de desenvolvimento rural e proteção ao meio ambiente. De acordo com Patrícia Carvalho (2016), o conteúdo da reforma foi influenciado pela rodada de acordos do GATT de 1993. Com o compromisso firmado no acordo, a União Europeia foi obrigada a converter as taxas variáveis sobre produtos agrícolas importados a taxas fixas, se comprometendo a ir paulatinamente reduzindo-as. Em 2003 e em 2008 novas reformas foram responsáveis também por mais reduções do protecionismo. Segundo a autora, as reformas vivenciadas pela PAC tiveram como objetivo resolver os problemas de desequilíbrios criados na sua fundação, mas a essência da estrutura agrária do bloco não se modificou e ainda se caracteriza por grandes regiões produtivas concentradas nas mãos de poucos proprietários.

[218] Cereais, produtos lácteos e carne, os três bens com proteção máxima

Apesar disso, não se pode dizer que não houve mudanças significativas, especialmente quando se compara que os valores do bloco voltados para a PAC caíram de 70% para aproximadamente 40%[219]. O gráfico abaixo ilustra não apenas a evolução dos gastos ao longo dos anos, como também apresenta as tendências de queda da porcentagem total dos custos da UE destinadas para a PAC para o período 2021-2027. Há que ponderar, contudo, que os valores totais não reduziram tanto assim. Na verdade, a redução da porcentagem representa maior diversificação dos gastos para outros setores, mas também um aumento total dos gastos dos países da União Europeia com a agenda multilateral. O gráfico abaixo mostra tanto a redução da porcentagem (em azul) quanto os valores totais (em roxo).

GRÁFICO 05



Fonte: Elaboração própria via pesquisa de Tássia Carvalho, com base no Parlamento Europeu, 2019. (https://www.europarl.europa.eu)

Uma nova reforma também foi instituída de 2014 a 2020 e, de acordo com Eduardo Moyano e Antônio César Ortega (2015), dessa vez com transformações em termos mais estruturais na medida em que pela primeira vez os montantes da PAC deixam de ser destinados para a produtividade rural e passam a priorizar aspectos territoriais e ambientais. Com um orçamento cada vez menor, um bloco cada vez maior (atualmente são 28 membros) e sob a crescente influência da opinião pública por um modelo de agricultura mais sustentável e integrado ao território, o enfoque da nova reforma da PAC foi sobre o *bem público* que a produção agrícola consegue agregar à sociedade. Nesse sentido, o sistema de pagamentos

[219] MOYANO-ESTRADA; ORTEGA, 2015.

diretos deixa de ser sobre a produtividade e passa a se orientar por critérios territoriais como a capacidade de satisfazer as necessidades alimentares da população, o uso de práticas agrícolas que evitem a deterioração do solo e dos recursos naturais, a mitigação dos efeitos da produção sobre mudanças climáticas. Ou seja, o que se observa é um movimento que vai de encontro a uma série de iniciativas globais em torno de uma perspectiva de desenvolvimento rural sustentável.

Objetivando trazer uma abordagem sintética da trajetória da agricultura francesa pós PAC, Guiles Bazin (2019) apresenta esquematicamente quatro grandes fases de seu desenvolvimento: na primeira fase, a França foi capaz de restabelecer sua autonomia alimentar base nas produções de grande consumo (cereais, laticínios, carne, ovos, legumes e batatas), situação alcançada a partir de meados da década de 1950; na segunda fase, atingida em meados da década de 1970, a França foi capaz de desenvolver suas exportações para outros países da Europa; na terceira fase, no final da década de 1980 a França entrou para o no ranking de exportadores mundiais, tornando-se o segundo exportador, atrás dos Estados Unidos. Na quarta fase, com a lei de orientação agrícola de 1999, a França modificou o enfoque da produção para se tornar uma referência em termos de uma produção mais ecológica, dando maior atenção para uma qualidade diferenciada da produção. Essa tendência, podemos acrescentar ao autor, ganha ainda mais força atualmente, quando os produtos agrícolas conseguem incorporar valores agregados aos preços em relação às exigências de um consumo mais eco-politizado. Em paralelo, o incremento da tecnologia capacita o consumidor a um processo de acompanhamento da procedência no qual aspectos em torno da responsabilidade ecológica tornam-se monitoráveis. O que podemos observar, nesse sentido, é uma tentativa de sofisticação da produção no qual é o valor agregado à produção que assume centralidade.

3.2.2. Desenvolvimento e Modernização Agrícola no Brasil

Como buscamos demonstrar, a constituição do Estatuto da Terra no Brasil encerrou um grande impasse em relação à estrutura fundiária brasileira e, embora tenha trazido avanços no que tange à desapropriação de terras improdutivas, não promoveu a esperada redistribuição. A reforma conservadora de 1964 conteve, em sua estrutura, o mesmo interesse manifestado pelos articuladores da Revolução Verde de direcionar o debate em torno de aspectos distributivos para um sentido de aprimoramento técnico.

Em um contexto de dependência, por mais de sessenta anos, da exportação do café para geração de divisas[220], o discurso quase consensual entre elites políticas e intelectuais girou em torno da necessidade da industrialização por substituição de importações e de diversificação da produção agrícola. Cabe destacar que o pós Segunda Guerra foi um momento de forte adesão, na América Latina, a teorias sobre o subdesenvolvimento e da busca por alternativas econômicas para tornar a região menos dependente do capital internacional. Movimento que se iniciou a partir da crise econômica mundial de 1929, quando os países da região viram-se obrigados a fortalecer a indústria interna como alternativa à falta dos produtos industrializados no continente. É iniciado, a partir de então, um processo de industrialização fundamentado na substituição das importações - intensificado sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial - e na defesa da indústria nacional, do investimento em infraestrutura e do fortalecimento de algumas indústrias de base. Tal processo esteve umbilicalmente ligado à escassez de divisas internacionais. Inicialmente, pela necessidade de produzir produtos normalmente adquiridos no exterior. Posteriormente, porque o próprio curso da modernização aumentou crescentemente a necessidade do país de importar insumos e maquinário para sua indústria.

Luís Bresser-Pereira (2010) explica que tal estratégia ficou conhecida como nacional-desenvolvimentismo pois, para o desenvolvimento econômico ocorrer, seria necessário que os empresários, a burocracia do Estado, as classes médias e os trabalhadores unidos definissem os meios para atingir esse objetivo no âmbito do sistema capitalista, tendo o Estado como o principal instrumento de ação coletiva. Apesar de remeter a uma pactuação entre classes, na prática não foi assim que ocorreu. Eli Diniz (2011) exemplifica as raízes do desenvolvimentismo brasileiro, a partir da Era Vargas (1930 - 1945), num Estado intervencionista ancorado num pensamento autoritário para apenas em um segundo momento, a partir do suporte doutrinário-ideológico da CEPAL, constituir-se sob uma perspectiva democrática. Tal modernização, contudo, ocorreu de forma limitada[221] até o período militar quando a centralização estratégica do Estado ocorreu não por pactuação de classes, mas por

[220] ACSELRAD, V. 2012. De acordo com o autor, o café chegou a representar quase 70% das exportações do País.

[221] É importante destacar que mesmo limitada, no decorrer do governo Vargas, adotou-se uma série de medidas para modernizar a agricultura, criando mecanismos e instituições. Entre as instituições criadas estão: o Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA), em 1933; o Departamento Nacional do Café, cuja finalidade era regulamentar o preço do café, por meio da queima do produto, sendo que 78,2 milhões de sacas foram queimadas entre 1931 e 1944; o Serviço de Comércio de Farinhas, em 1938; a Comissão de Financiamento da Produção, em 1944; o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS); a Superintendência de Desenvolvimento da Borracha (SUDHEVEA); a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cafeeira (Ceplac). Além disso, também criou uma linha de crédito rural, a Carteira de Crédito Agrícola, em 1937. (CASTRO; PEREIRA, 2020).

vias antidemocráticas. É importante apontar, portanto, as razões pelas quais a modernização do campo teve efeito limitado entre 1930 e 1960. Destacamos dois aspectos fundamentais: um relacionado à política externa e um relacionado à política interna.

No que diz respeito à política externa, é preciso lembrar que a Revolução Verde não se refere apenas à melhoria das técnicas agrícolas, mas principalmente ao orquestramento tanto em termos técnicos quanto financeiros, por parte dos Estados Unidos, de políticas agrícolas voltadas para a modernização do campo. Embora o apoio dos Estados Unidos à modernização brasileira tenha sido a base do acordo entre Vargas e Roosevelt para a entrada do Brasil na Segunda Guerra[222], nas décadas posteriores o interesse americano voltou-se para outras regiões do globo onde, no contexto da Guerra Fria, as ameaças de eclosão do comunismo eram mais latentes. Assim, a parceria, tal como imaginada pelo governo brasileiro no início dos anos 1950 não se concretizou[223]. Havia, além disso, um conflito de interesses em relação ao trigo americano, um dos principais responsáveis pelo desequilíbrio da balança comercial brasileira. Apesar dos estímulos à produção no sul do País, desde Vargas, a produtividade brasileira era muito baixa. O pacote tecnológico poderia reduzir a dependência das exportações do trigo norte americano, o que reduziria seu lucro. Nesse período o Brasil exportava para os Estados Unidos minerais radioativos essenciais para a tecnologia nuclear a preços módicos. Diversas negociações foram buscadas em favor de uma troca mais justa como a transferência da tecnologia para instalação de reatores nucleares, mas quando Juscelino Kubitschek assumiu a presidência sofreu grande pressão, dado seu alinhamento estratégico, para assinar um acordo de fornecimento do material em troca do trigo americano, sem nenhuma compensação:

> Essa questão de geopolítica era de grande interesse para os Estados Unidos, pois, se o Brasil desenvolvesse tecnologia atômica, teria, além de uma grande demonstração de força geopolítica no continente americano, projeção, consolidando-se como uma potência atômica mundial. O Brasil teria arma nuclear e uma das maiores reservas de minerais radioativos do mundo, o que dificultaria a aquisição desses pelos Estados Unidos. A imposição americana impossibilitou que o trigo brasileiro se desenvolvesse e praticamente encerrou o um ciclo de desenvolvimento econômico que vinha sendo construído em cima da produção tritícola no sul do país. (ALVES, C. T. 2013. p. 59).

No que diz respeito à política interna, é importante remeter às tensões existentes nos anos 1950 acerca dos modelos de desenvolvimento e, nesse bojo, da reforma agrária. Isso porque a transição democrática conduzida por Vargas ocorreu sustentada numa aliança entre

[222] De fato, essa estratégia rendeu importantes frutos para a modernização brasileira, cujo exemplo mais notável foi a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN).

[223] Mesmo um governo conciliador e moderado como o de Juscelino Kubitschek reclamou maior apoio internacional ao desenvolvimento brasileiro.

dois dos principais partidos políticos que representavam dois grupos de interesses fundamentais que se organizaram no Estado Novo. De um lado, os interventores estaduais apoiados por oligarquias agrárias, organizados no Partido Social Democrático (PSD) e, do outro lado, a máquina sindical do ministério do trabalho no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) com entrada nos setores urbanos. A aliança entre esses dois partidos, que perdurou de 1946 a 1959 e abarcou os governos Dutra, Vargas e Juscelino Kubitschek, tinha como ponto nodal uma perspectiva progressista para os direitos trabalhistas urbanos de um lado e a preservação do patronato rural do outro. A evolução desses dois partidos nas décadas subsequentes, entretanto, afastou de modo decisivo esses dois polos, fazendo o PTB se aproximar cada vez mais de demandas de expansão dos direitos trabalhistas também para o campo e de uma modernização balizada pela reforma agrária[224]. A tensão gerada por tais divergências inibiu políticas mais ousadas para modernização do campo e está na raiz da crise deflagrada no golpe de 1964.

O regime militar, nesse sentido, solucionou os dois dilemas que travaram a modernização agrícola no Brasil nos anos anteriores. Por um lado, permitiu um realinhamento do País com os Estados Unidos em um momento em que, em razão da eclosão da Revolução Cubana de 1959, a atenção dos americanos voltava-se novamente para a América Latina. Por outro lado, a centralização autoritária assegurou a preservação do patronato rural, reduzindo a resistência, por parte das elites agrárias do País à modernização do campo, por meio de uma reforma agrícola em vez de agrária[225]. O caráter conservador do processo de industrialização não representou qualquer ruptura com as elites agrárias[226]. O Estado, nesse sentido, foi o formulador e executor de políticas públicas que privilegiaram a constituição de uma economia urbano-industrial, que protegeu a produção, subsidiou investimentos, criou mercados, controlou o preço dos alimentos, manteve os salários reduzidos e expandiu a infraestrutura. As transformações da agricultura também corroboraram para uma rápida modificação da concentração demográfica do campo para a cidade, sem alterar as estruturas históricas de concentração fundiária. Em linhas gerais, o processo de modernização conservadora fundou-se, portanto, em três pilares: A criação do Estatuto da terra, a promoção de incentivos econômicos -por meio da criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e das políticas de preço mínimo - e o incentivo a pesquisas e melhoramentos técnicos por meio da criação da

[224] Para uma discussão sobre os conflitos políticos da década de 1950 César Guimarães (2019) e para discussão do PTB ver Gláucio Soares (1973).

[225] MENDONÇA, S., 2009; ACSELRAD, V., 2012; ALVES, C., 2013.

[226] DELGADO, N. 2005.

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)[227]. Esse novo modelo de desenvolvimento estabelecido no governo militar inseriu, de forma definitiva, o Brasil no mapa da Revolução Verde.

O foco na modernização aparece como "solução" para a questão agrícola[228] na medida em que boa parte dos problemas de diversificação da produção passavam por aspectos climáticos que só poderiam ser solucionados à luz das inovações técnicas e tecnológicas proporcionadas pela Revolução Verde[229]. Por meio do SNCR o Estado conseguiu fornecer um volume suficiente e estável de crédito para a atividade agrícola, utilizado, em grande medida, para a compra de insumos modernos de produção como tratores, colheitadeiras, fertilizantes, defensivos químicos, sementes melhoradas, dentre outros[230]. O pacote de medidas governamentais veio acompanhado de outro elemento fundamental para o sucesso da Revolução Verde: o pacote tecnológico trazido pelo Instituto Rockefeller que, na América do Sul ocorreu em duas frentes principais: por um lado por vias filantrópicas com a criação da *Association for Economic and Social Development* (AIA), por outro lado por meios de investimentos lucrativos com a criação do *International Basic Economy Corporation* (IBEC). A Fundação Ford também participou por meio da formação técnica e universitária, especialmente em economia agrícola e da capacitação em análise e pesquisa de política econômica para constituição de políticas públicas, catalisação de avanços tecnológicos; fortalecimento de ciências sociais rurais[231]; enfim, em investimentos em qualificação.

Superados os problemas geoestratégicos para a implementação da Revolução Verde no Brasil ainda restava um problema de ordem técnica e tecnológica pois ela foi concebida para climas temperados. Nesse sentido, o sul do Brasil, o único lugar que reunia as condições climáticas ideais, tornou-se o foco central para os investimentos.

> Havia a expectativa de que a realização dessas medidas promoveria o desenvolvimento nas áreas rurais mais vulneráveis, mas, na prática, a desigualdade existente se manteve. Ficou evidente que o modelo implementado não oferecia a capacidade de abarcar todos os problemas do campo, como a mão de obra excedente, entre outras questões prementes do mundo rural brasileiro que começavam a ser discutidas por estudiosos do tema. As mudanças tecnológicas e o êxodo rural foram,

[227] ALVES, 2013; ACSELRAD, 2012; CASTRO; PEREIRA, 2020.

[228] Enquanto a questão agrícola remete ao aspecto da produtividade, a questão agrária é relativa a aspectos sociais e políticos como a distribuição de terras, reforma agrária.

[229] Trigo, milho, arroz, cevada dentre outros gêneros facilmente adaptáveis em climas temperados aqui encontravam dificuldade para uma larga produção exportadora.

[230] CASTRO; PEREIRA, 2020. p. 21.

[231] ANDERSON, A., 2002.

> em parte, incentivados e, também em parte, negligenciados pelo Estado brasileiro (CASTRO, C; PEREIRA, C.; 2020. p. 7).

Dada a inadaptabilidade técnica e tecnológica produzida pela Revolução Verde ao clima tropical, pode-se dizer que o aumento da produtividade no Brasil esteve muito mais ancorado no aumento das áreas cultivadas e na substituição do trabalho manual do que propriamente no melhoramento das sementes. O ganho advindo das pesquisas em torno do aprimoramento das espécies só ocorreria, de fato, nas décadas posteriores, no qual a Embrapa foi fundamental[232]. De modo inesperado, a produtividade também aumentou com a introdução da soja na entressafra do trigo e representou um grande ganho de produção[233], especialmente por sua adaptabilidade ao maquinário utilizado no cultivo do trigo.

O investimento na Revolução Verde esteve, no Brasil, diretamente conectado com a forte participação do Estado direcionado para as grandes e médias propriedades e distribuída desigualmente no território. Inegavelmente, houve grandes avanços na produtividade brasileira, mas a Revolução Verde também gerou impactos negativos, como o endividamento do Estado. Somado às duas crises do petróleo de 1973 e 1979, a década de 1980 resultou numa profunda crise fiscal, ficando marcada, nesse sentido, por um longo ajuste de gastos, redução da mão do Estado, retirada do desenvolvimento rural da pauta governamental e redução do volume de crédito agrícola. Nesse período, o crédito rural que havia sido a principal via de favorecimento da agricultura no período militar, declinou a partir de 1982, chegando a representar 18,7% do seu valor real[234].

> O subsídio agrícola brasileiro, apesar de ter se situado historicamente em níveis substancialmente menores do que nos países ricos, mesmo em termos relativos, foi gradualmente reduzido a partir de 1979 até que se extinguisse em 1986. Essa medida juntamente com a reforma tarifária havida no período 1990/93 constituíram iniciativas unilaterais de liberalização comercial que faziam parte de um programa de ajustamento econômico, do governo brasileiro" (MORAES, A., 1996. p 26).

No final de 1998 uma crise de liquidez internacional afetou a economia brasileira, gerando fuga de capital, forçando mudanças no regime cambial e a recorrer a empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI)[235]. Segundo Guilherme Delgado (2010), em contextos de crises fiscais, os setores primário-exportadores são escalados para gerar um saldo comercial positivo, o que, na perspectiva do autor foi fundamental para uma recentralização do

[232] ARAÚJO, U. et al., 2011.

[233] O Brasil se tornou o segundo maior produtor mundial, atrás apenas dos Estados Unidos

[234] DELGADO. G. 2010. p. 116;

[235] DELGADO, G. 2010.

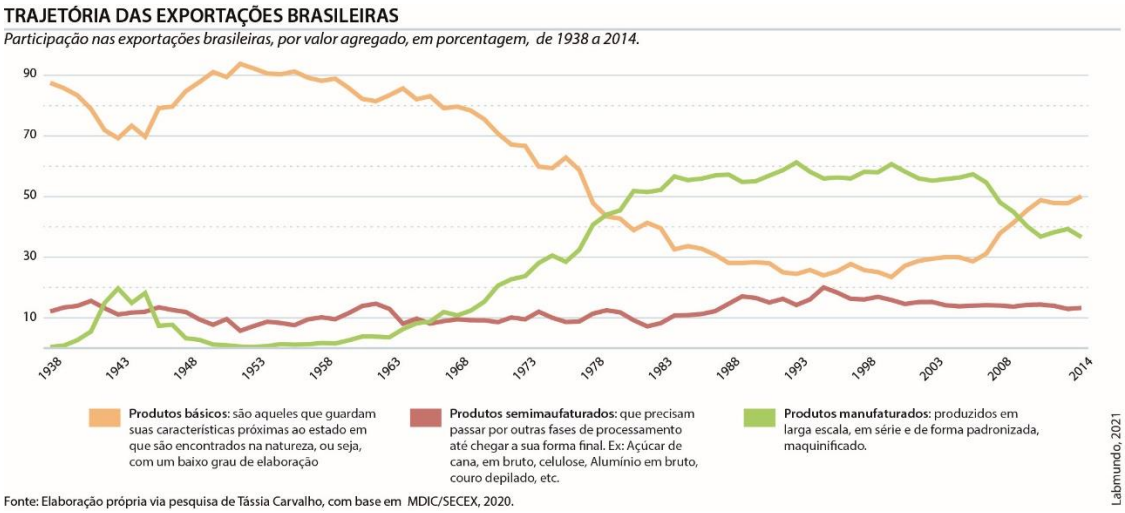
agronegócio[236] como prioridade da agenda de política macroeconômica externa e, consequentemente, da política agrícola interna. De acordo com o autor, o segundo governo FHC, forçado pelas circunstâncias cambiais foi responsável por relançar o agronegócio senão como política estruturada, com iniciativas que ao final convergiram: (i) um programa prioritário de investimento em infraestrutura que conectava corredores comerciais ao agronegócio; (ii) direcionamento da Embrapa na atuação junto a empresas multinacionais do agronegócio; (iii) regulação frouxa do controle público às terras devolutas; (iv) mudança na política cambial que, ao eliminar a sobrevalorização do real, tornou o agronegócio mais competitivo mundialmente; (v) reativação do crédito rural nos Planos de Safra.

> Este esforço de relançamento, forcado pelas circunstâncias cambiais de 1999, encontrará um comércio mundial muito receptivo na década 2000 para meia dúzia de commodities em rápida expansão nos ramos de 'feedgrains' (soja e milho), açúcar-álcool, carnes (bovina e de aves) e celulose de madeira, que juntamente com os produtos minerais crescerão fortemente e passarão a dominar a pauta das exportações brasileiras no período 2000-2010 (DELGADO, G. 2010. p. 114).

As estratégias de suporte ao agronegócio foram continuadas e reforçadas pelo governo Lula ao longo dos seus dois mandatos. No segundo mandato, contudo, o incentivo ainda maior do Estado às exportações primárias veio como consequência do recrudescimento do desequilíbrio externo. O gráfico abaixo apresenta em perspectiva histórica (1938-2014) a trajetória de exportações brasileiras divididas em três setores: produtos básicos, produtos semimanufaturados e produtos manufaturados. O gráfico demonstra que se entre os anos 1970 e início dos anos 2000 havia uma sobreposição da exportação de produtos manufaturados, a partir dos anos dos Governo Lula se assiste a um mudança nessa tendência e uma reprimarização das exportações:

[236] "Observe-se que o agronegócio na acepção brasileira do termo é uma associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária. Essa associação realiza uma estratégia econômica de capital financeiro, perseguindo o lucro e a renda da terra, sob patrocínio de políticas de Estado". (DELGADO, G. 2005. p.13).

GRÁFICO 06



Conforme aponta Guilherme Delgado (2010), a exportação de bens primários quadruplicou do seu valor, em dólares, na primeira década do século XXI (de 50 bilhões de dólares entre 1995 e 1999 para cerca de 200 bilhões no final da década de 2000). Nesse período, os produtos básicos cresceram em participação nas exportações de 25% para 45%, em 2010. Em um contexto de crescimento da demanda chinesa por *commodities* agrícolas, nota-se um aumento do discurso, no âmbito interno, do antigo clichê da "vocação agrícola" brasileira como reconhecimento de um determinado papel de produtor de bens primários dentro de uma economia capitalista globalizada.

> O que fica evidente nos anos 2000 é o relançamento de alguns complexos agroindustriais, da grande propriedade fundiária e de determinadas políticas de Estado, tornando viável um peculiar projeto de acumulação de capital, para o qual é essencial a captura da renda de terra, juntamente com a lucratividade do conjunto dos capitais consorciadas no agronegócio. (...) em paralelo ao “boom” exportador de “commodities”, processos de inflexão nos mercados e na política agrária, de caráter marcadamente internos: 1) reconstitui-se o crédito público bancário, sob a égide do Sistema Nacional de Crédito Rural como principal via de fomento da política agrícola, associada aos mecanismos de apoio e garantia da comercialização agropecuária (PGPM); 2) Os preços da terra e dos arrendamentos rurais experimentem uma substancial inflexão para cima em todas as regiões e para todos os tipos de terra, refletindo a alta das ‘commodities’. Mas esses preços também são afetados pela forte liquidez bancária, associada às subvenções da política agrícola e de determinada frouxidão da política fundiária relativamente à regulação do mercado de terras; 3) aprofunda-se a inserção externa das cadeias agroindustriais que manipulam com maior evidência as vantagens comparativas naturais da matéria prima principal do seu processo produtivo. (DELGADO, G. 2010. p. 116).

A trajetória das intervenções do Estado na economia rural brasileira nos leva a constatar que a ideia de desenvolvimento rural hegemonicamente dominante desde o período colonial assumiu novas roupagens, mas manteve-se coerente com uma concepção em torno da grande

propriedade de viés capitalista voltada para exportação. Com a redemocratização, a partir dos anos 1990, o debate sobre o desenvolvimento rural voltaria a enfrentar os dilemas nunca solucionados em torno da reforma agrária e as tensões dos setores menos favorecidos acarretaria importantes transformações no direcionamento de políticas de matização da extrema desigualdade rural, como a criação do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF). A partir do governo Lula[237], assistiu-se novamente a um fortalecimento das intervenções do Estado em relação à agricultura:

> O papel do Estado nessa época foi fundamental, tanto por meio de políticas para a agricultura familiar como de ações relacionadas à reforma agrária, à segurança alimentar, entre outras. A partir de então, o desenvolvimento rural começou a ser pautado pelas ações de caráter normativo e pela política de intervenção de Estado, sendo a agenda estatal reflexo da demanda social, fruto da pressão de movimentos, instituições, meio rural e afins, elaborada por estudiosos, pesquisadores, acadêmicos, entre outros atores, a partir da relação com o Estado. O papel do Estado nesse período modifica-se e são delineadas medidas para atender à nova, e abrangente, abordagem sobre o desenvolvimento rural: programas de transferência de renda, previdência rural, aumento do salário-mínimo, Pronaf – todas essas medidas com um papel decisivo na redução da pobreza e na geração e qualificação de ocupações produtivas. (CASTRO, C; PEREIRA, C.; 2020. pp 23-24).

Esse movimento em torno do fortalecimento da agricultura familiar para o desenvolvimento das pequenas propriedades marcou um período de grande contraditoriedade do desenvolvimento rural no Brasil na medida em que não houve uma mudança, de fato, na estratégia agrícola nacional para adesão a um desenvolvimento agrícola fundado na pequena produção, mas sim na adoção de medidas mitigatórias à desigualdade rural por meio de políticas públicas voltadas para uma produção interna. Dois programas se destacam nesse sentido: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)[238] que buscou assegurar a compra pública da agricultura familiar.

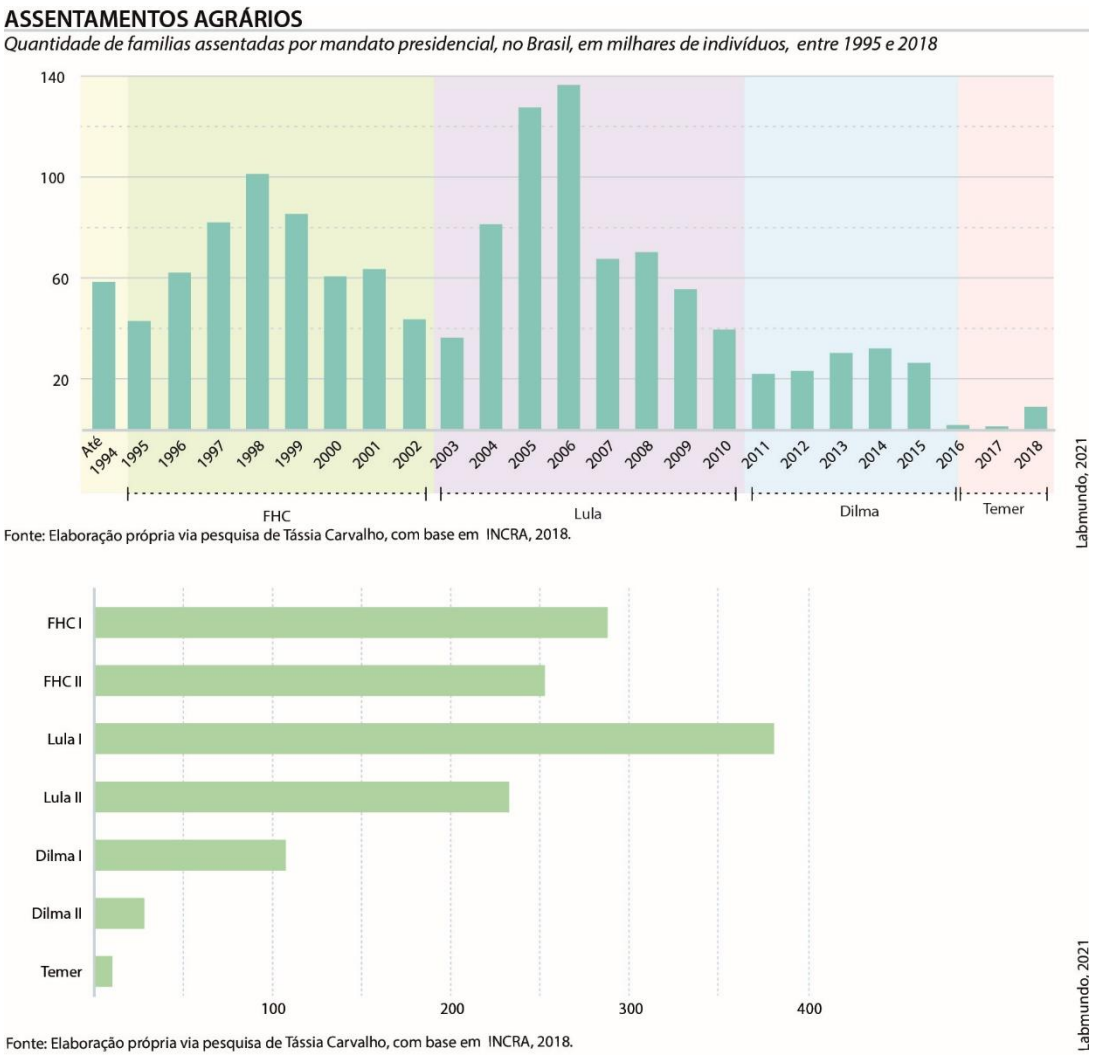
O governo Lula em seu caráter conciliador, não teve fôlego para bancar a esperada reforma agrária, mesmo possuindo amplo apoio dos movimentos camponeses. Para Isabel Loureiro (2016), nada de relevante pode ser identificado em relação à política agrária implantada nos dois períodos do governo FHC. De acordo com a autora, os governos Lula e Dilma relegaram ao esquecimento os dois únicos artigos da Constituição de 1988 (artigos 184

[237] O Pronaf foi criado em 1995, em resposta a demandas históricas de agricultores familiares localizados à margem do processo de modernização agrícola. Até então, esses agricultores disputavam o crédito oficial com os grandes empresários do setor rural, os quais possuíam mais condições de obter os recursos e oferecer as garantias necessárias para os credores

[238] O PNAE existe desde a década de 1950, porém com outros propósitos. Com a obrigação de compra de 30% de produtos da agricultura familiar, apenas em 2009 ampliou as exigências alimentares e nutricionais relativas à alimentação servida nas escolas públicas.

e 186) cuja referência à função social da terra abre espaço para desapropriação para fins de reforma. Ao mesmo tempo que o governo recriou uma forte linha de crédito para o agronegócio, as políticas de crédito para a agricultura familiar de assentamento rural ficaram aquém do esperado pelos movimentos camponeses que o apoiavam. O gráfico 07, a seguir, mostra uma continuidade de assentamentos em relação ao governo FHC, com um leve crescimento no segundo mandato do governo Lula, uma grande queda no governo Dilma e uma redução ainda mais significativa nos anos do governo Temer, mostrado que além de um fraco capacidade dos governos de uso do recurso legal para promover assentamentos, foi uma política que perdeu o caráter conciliatório com o fim dos governos petistas.

GRÁFICO 07



De acordo com Loureiro (2016), existem duas perspectivas opostas e inconciliáveis sobre o mundo agrícola: de um lado a que privilegia pragmaticamente a modernização

econômica do meio rural e segundo a qual as desigualdades no campo se resolvem com mais capitalismo. Em termos concretos, isso significaria aliança entre o agronegócio e a agricultura familiar moderna integradas ao capitalismo. Isso, na prática, representaria, subordinação ao agronegócio:

> O agronegócio é a expressão concreta da nova aliança entre burgueses nacionais e também no caso brasileiro dos proprietários de terras e das empresas monopolistas mundiais. O entrelaçamento entre capital nacional e internacional na formação dos monopólios agrícolas dificulta continuar pensando em termos de burguesia nacional como projeto nacional. Pelo contrário, ela está se fundindo com as demais burguesias nacionais formando as empresas monopolistas mundiais. O fato de a mesma pessoa física ou jurídica poder ser latifundiário capitalista industrial e banqueiro questiona a ideia de uma burguesia industrial progressista em contraposição ao latifundiário atrasado e ao banqueiro explorador. (LOUREIRO, I., 2016. p. 131).

Do outro lado, a perspectiva que considera o agronegócio insustentável tanto ambiental quanto socialmente, colocando os interesses de determinados grupos à frente de justiça e equidade social e autossuficiência dentro do seu território. A polarização entre dois modelos materializou-se na existência de dois ministérios para tratar da questão agrária: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), criado na época do império e considerado o Ministério do agronegócio e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) criado em 1999 como interlocutor da Agricultura Familiar para atuar no financiamento de atividades de formação e infraestrutura nos assentamentos.

De acordo com Eric Sabourin (2007), com a criação do MDA, o Brasil institucionalizou uma abordagem dualista do seu setor agrícola, separando o apoio à agricultura familiar do apoio à agricultura patronal. Para o autor, tal dualidade não apenas foi mantida após o governo Cardoso, como também intensificada. A divisão ministerial, bem como a criação do PRONAF em contrapartida ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) – na prática a serviço apenas dos grandes produtores rurais – serviram para responder às demandas por reforma agrária[239] ainda que num quadro flagrante de desigual distribuição[240] e de hegemonia do agronegócio. Dada a necessidade de manter conciliação com sua base de apoio na agricultura familiar, o governo Lula levou às últimas instâncias a esquizofrenia dessa política dualista. Loureiro (2016) acrescenta que tal dualidade ficou ainda mais evidente no segundo governo Dilma com a nomeação de uma ruralista para assumir o MAPA (Kátia Abreu) que, em seu discurso de posse, afirmava já não haver latifúndios no País e, no MDA um ministro que reforçava a

[239] ACSELRAD V., 2012.

[240] SABOURIN, E. 2007.

necessidade de levar a cabo a reforma agrária nos latifúndios improdutivos. Ou seja, dois porta-vozes de um projeto político que, em tese, deveria ser uníssono, mas que divergem conceitualmente sobre o próprio papel do Estado.

> Essa medida apenas cristalizou a representação já forte no seio do governo e da sociedade de uma agricultura a duas velocidades: uma agricultura capitalista empresarial e uma pequena produção de subsistência, camponesa e atrasada. Essa visão foi fortalecida pela oposição cada vez mais radical, institucionalizada no seio do Estado e mantida pela mídia, entre uma agricultura capitalista competitiva e provedora de divisas (qualificada de agronegócio por referência ao *agribusiness* americano) e uma agricultura familiar associada à reforma agrária e a compensações sociais custosas para o contribuinte. (SABOURIN, E. 2007: 718).

Mesmo reconhecendo uma dualidade na promoção de políticas agrícolas nos anos mais progressistas, ela não se sustentou, de fato, no tempo e partir do processo de Impeachment da presidenta Dilma Rousseff, uma série de medidas como a transformação do MDA em uma secretaria ou a extinção do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Centro de Excelência contra a Fome (CGFome), dentre muitas outras medidas, revelam a fragilidade das estruturas internas em um contexto de remodelamento institucional para a redução dos direitos sociais conquistados durante os governos FHC, Lula e Dilma.

QUADRO 07

TAMANHO DE PROPRIEDADES FAMILIARES E NÃO -FAMILIARES NO BRASIL						
Tipo de Propriedades	Número de propriedades	Tamanho Médio da Propriedade	Valor da Produção Agrícola por Propriedade (em R$)	EM PORCENTAGEM:		
				Propriedades	Área Total	Valor da produção agrícola
FAMILIARES	4.367.902	18.4	13.884	84.4	24.3	37.5
NÃO FAMILIARES	807.587	309.2	126.628	15.6	75.7	62.5
TOTAL	5.175.489	63.8	31.283	100	100	100

FONTE: FAO, 2014[241]

A ênfase no agronegócio e especialmente o discurso da vocação agrícola brasileira revelam não apenas a manutenção de um modelo econômico baseado no monocultivo para

[241] http://www.fao.org/3/a-i3729e.pdf Adapted from (Government of Brazil, 2006).

exportação e no latifúndio, mas principalmente, a percepção de sucesso de modelo de desenvolvimento rural sustentado nas *commodities* agrícolas. Fundamentado nessa estrutura moderna vinculada ao agronegócio, que sufocou organizações e movimentos mobilizados em torno da redistribuição da terra, o Brasil se lançou como uma das principais potências agrícolas mundiais. Buscaremos medir o peso da sua produção em perspectiva comparada com a da França em um contexto em que ambas as economias estão inseridas de forma mais aprofundada numa estrutura capitalista globalizada.

3.3 França e Brasil: perspectivas contemporâneas do capitalismo agrário

Nossa análise histórica das estruturas fundiárias e dos processos de modernização da agricultura na França e no Brasil buscou demonstrar que, mesmo partindo de duas trajetórias organizacionais distintas, elas estão entrelaçadas por eventos que se integram por sua organização em torno de um mercado primeiramente internacional e, a seguir, global. Foi o aparato do Estado, nos dois casos, o responsável pela moldagem de uma estrutura social em torno de uma ordem capitalista em ascendência. Com base no histórico apresentado, algumas generalizações podem ser construídas.

QUADRO 08

Generalizações Comparativas do Brasil e da França			
		Estrutura Fundiária	Modelo de desenvolvimento
EVENTO 1: Colonização	FRANÇA	Centrada na pequena propriedade	Produção familiar
	BRASIL	Centrada na Grande propriedade	Grande unidade produtora voltada para a exportação
EVENTO 2: Revolução Verde	FRANÇA	Centrada na propriedade média	Empresa agrícola baseada na propriedade familiar
	BRASIL	Centrada na Grande propriedade	Empresa agrícola baseada na grande propriedade

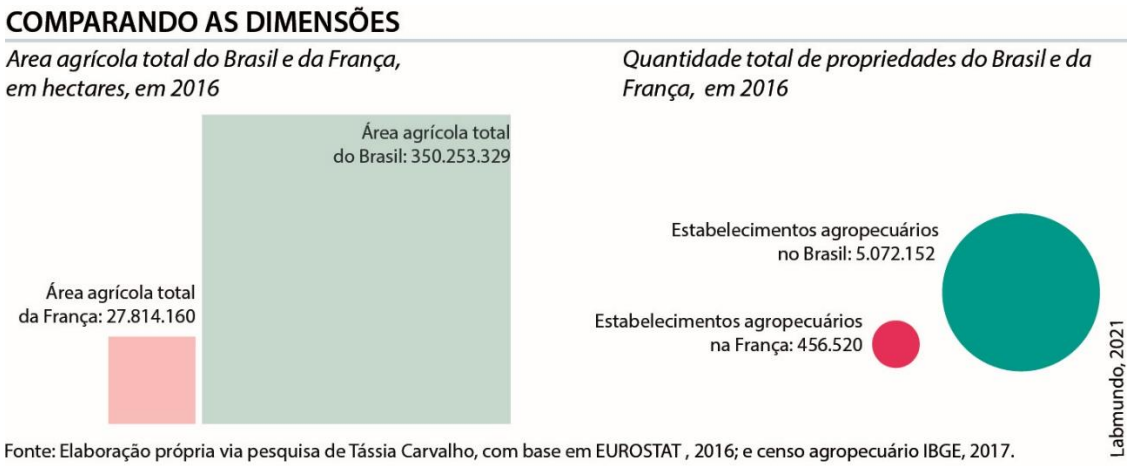
Fonte: Elaboração Própria.

A partir do evento 2 - o processo de Revolução Verde - a modernização da agricultura e a integração com um mercado global provocaram grandes transformações no modelo de

desenvolvimento agrícola dos dois países, mas não grandes transformações nas estruturas fundiárias. De fato, o que se observa é uma tendência de concentração maior de terras. Em ambas as sociedades a sobreposição de uma estrutura modernizada para atender demandas do capitalismo global, geraram dualismos internos entre o moderno e o atrasado e produziram desigualdades, o que mostra que embora as escalas sejam muito diferentes pelas proporções continentais do Brasil, equivalências funcionais podem ser pensadas. O esforço dessa seção, nesse sentido, é fazer uma análise comparativas do atual estado da agricultura desses dois países, ressaltando aproximações e diferenças

Inicialmente, gostaríamos de formular ao leitor uma concepção visual das escalas dessas duas agriculturas, dadas as dimensões continentais do Brasil. Nesse sentido, o gráfico a seguir coloca lado a lado o tamanho tanto da área agrícola em hectares (quadrados), quanto a quantidade total em unidades de estabelecimentos, o que torna o Brasil aproximadamente 12 vezes maior que a França em área agrícola e com 11vezes mais estabelecimentos agropecuários. Embora as escalas demonstrem significativa diferença entre ambos, a capacidade produtiva da agricultura francesa torna essas dimensões, de certo modo, relativas.

GRÁFICO 08



Fonte: Elaboração própria via pesquisa de Tássia Carvalho, com base em EUROSTAT , 2016; e censo agropecuário IBGE, 2017.

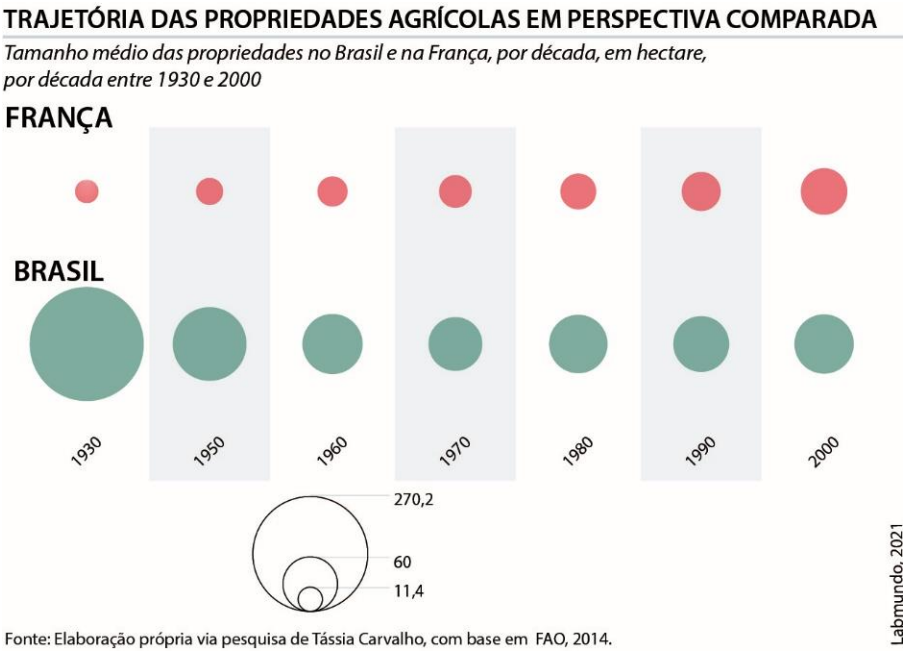
Olhando para expansão do capitalismo nas estruturas agrárias dos dois países, foi possível perceber que, em ambos os casos, houve uma intensificação da desigualdade rural e mudanças estruturais. A principal diferença ainda é a escala dessas desigualdades. No caso do êxodo rural francês, por exemplo, o Estado foi capaz de garantir com políticas de assistência e aposentadorias que isso não resultasse em aumento do desemprego. Também, como vimos, o caráter predominantemente familiar da agricultura francesa não impede a extrema

industrialização do campo. Ricardo Abramovay (1992) em *paradigmas do capitalismo agrário em questão* argumenta que o Estado exerceu um papel determinante na moldagem da atual estrutura social do capitalismo agrário das nações centrais. O autor chama atenção para o mito da incompatibilidade entre a agricultura familiar e uma estrutura empresarial capitalista. Para o autor, mesmo descendendo do campesinato tradicional, a agricultura familiar nos países ricos incorporou uma lógica de produção capitalista, transformando-se em uma unidade empresarial que tem o Estado como principal responsável por uma percepção estratégica do conjunto do setor, cabendo aos produtores apenas uma perspectiva individual pulverizada. Na perspectiva do autor, esse caráter pulverizado marcou a produção agrícola e, ao mesmo tempo, capacitou o Estado para se constituir como unidade organizadora do capital nesse setor.

> É claro, portanto, que o enquadramento estrito, o planejamento rigoroso das atividades produtivas e do próprio padrão técnico que a sustenta não é suficiente para evitar a superprodução e os gastos públicos com apoio a renda dos agricultores em contextos de pressão dos preços decorrentes de uma oferta pletórica. O importante, porém, é que estas questões não são colocadas aos agricultores direta e imediatamente no mercado. Seu nível de produção não responde apenas a sinalização que recebem do mecanismo de preços: eles não possuem soberania para reagir automaticamente às mensagens emitidas pelas cotações. Sua resposta passa por uma esfera pública, institucional, negociada, que distribui cotas, fixa rendas, estabelece requisitos técnicos, enfim faz da agricultura apesar disso imensa pulverização na oferta, um dos segmentos mais sujeitos ao controle estatal no mundo de hoje (ABRAMOVAY, R., 1992. p. 233).

A organização do campo em torno de um capitalismo em expansão no caso francês, como demonstramos, teve uma tendência de assimilação das porções de terras improdutivas, mas no Brasil, onde o latifúndio possui raízes históricas profundas, o Estado não teve a capacidade de promover reformas na estrutura agrária que poderiam ser benéficas à própria expansão do capitalismo agrário, especialmente devido à grande quantidade de terras improdutivas e subutilizadas. O gráfico a seguir mostra a evolução do tamanho das terras entre 1930 e 2000 do Brasil e da França:

GRÁFICO 09

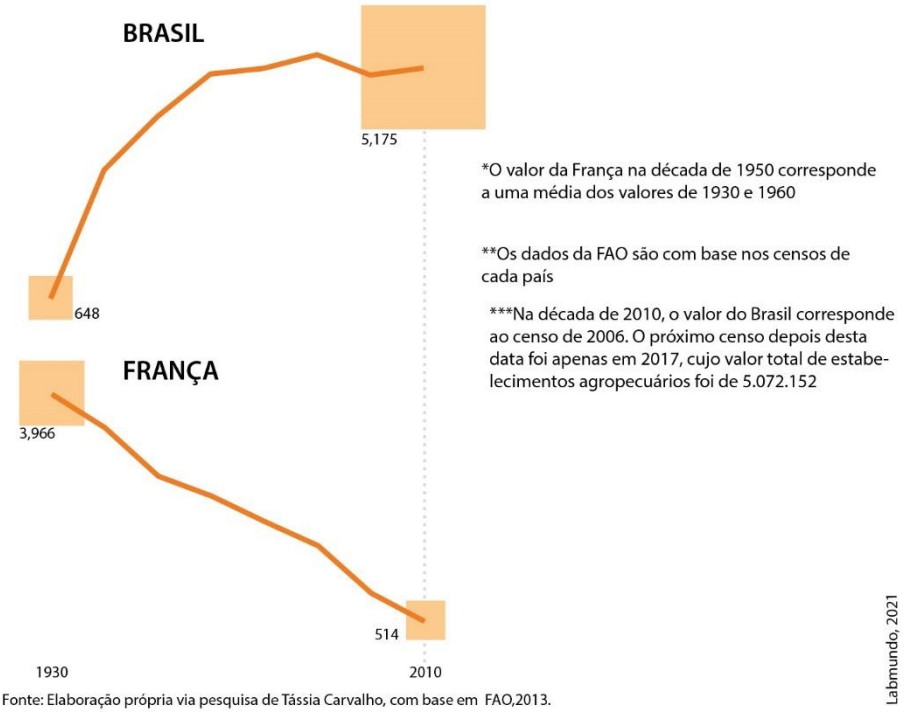


No caso brasileiro, observa-se uma grande oscilação entre 1930 e 1950, mas depois disso uma estabilidade no tamanho médio das propriedades agrícolas. No caso da França, há um crescimento intenso e significativo do tamanho das propriedades. Mesmo com o aumento significativo do tamanho médio da propriedade francesa (passando, entre 1930 e 2000, de 11 para 45 hectares), ainda há uma grande diferença na própria realidade material da concentração fundiária. Isso porque, no caso da concentração da terra na França, houve uma redução das micro e pequenas propriedades. No caso brasileiro cujo tamanho médio da propriedade passou entre 1930 e 2000 de 270 para 73 hectares, houve um processo oposto, de manutenção das grandes propriedades e uma fatiamento de uma pequena parcela em micro e pequenas propriedades. Ou seja, o processo de expansão do capitalismo rural impactou, ao longo das décadas de forma oposta essas duas sociedades. No Brasil em direção a um aumento na quantidade de estabelecimentos agropecuários e na França de redução:

GRÁFICO 10

EVOLUÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS EM PERSPECTIVA COMPARADA

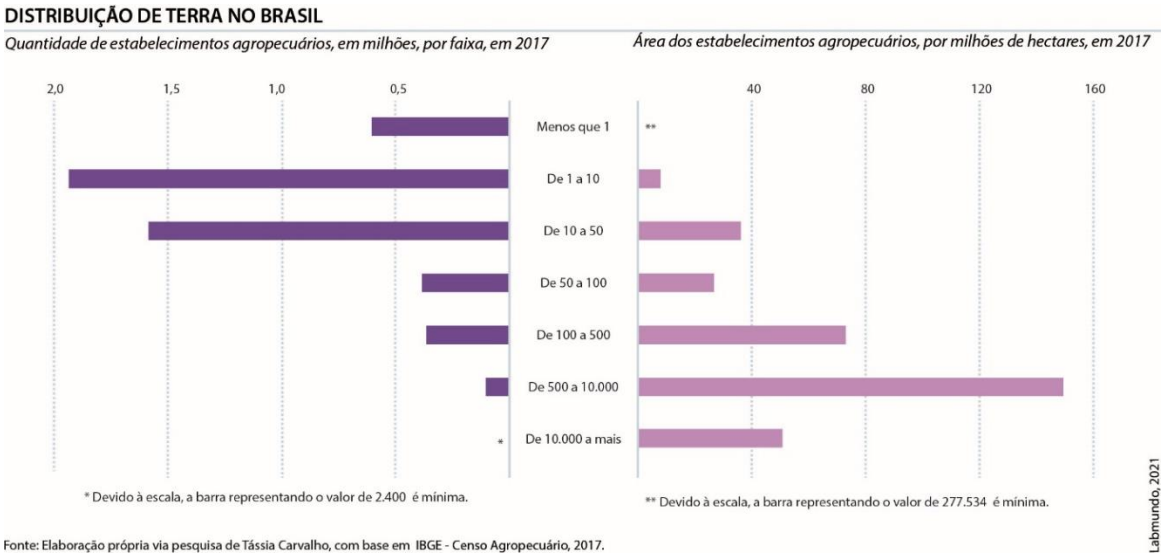
Quantidade total de estabelecimentos agropecuàrios do Brasil e da França, em milhares, entre 1930 e 2010



Fonte: Elaboração própria via pesquisa de Tássia Carvalho, com base em FAO,2013.

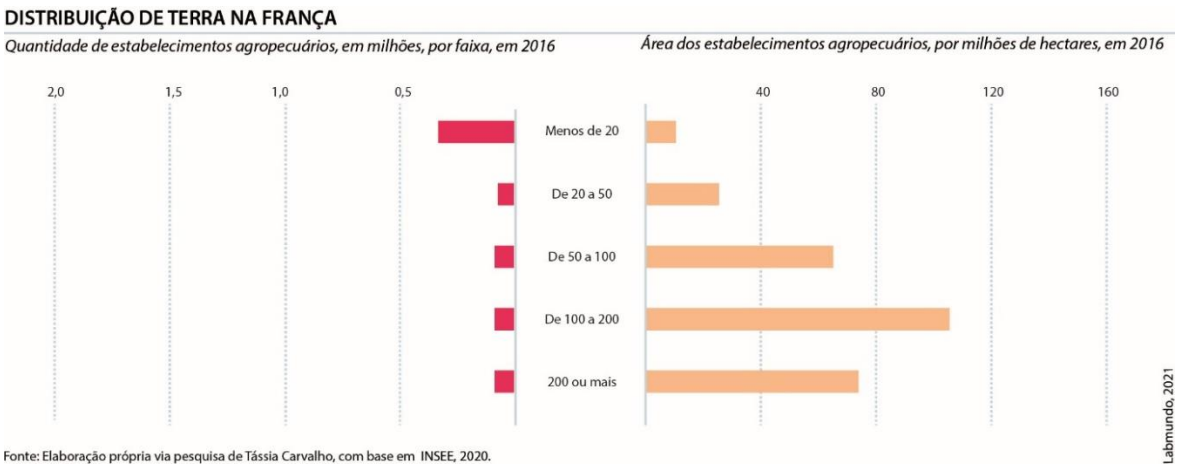
Há uma diferença também sobre o que é concentração da área agrícola nessas duas sociedades. A grande propriedade na França não ultrapassa 200 Hectares e uma propriedade média tem em torno de 50 hectares, enquanto a propriedade média brasileira está em torno de 200 a 400 hectares (a depender da região). Os gráficos a seguir mostram essa distribuição por faixa de hectares. No caso brasileiro (Gráfico 11) embora haja uma grande quantidade estabelecimentos agropecuários, 82% deles está na faixa de até 50 hectares, sendo que a grande concentração está nas duas últimas faixas entre 500 e 10 mil hectares e de 10mil em diante, representam mais de 58% do total de terras. Elas duas juntas, representam cerca de apenas 2% das propriedades:

GRÁFICO 11



Fonte: Elaboração própria via pesquisa de Tássia Carvalho, com base em IBGE - Censo Agropecuário, 2017.

GRÁFICO 12

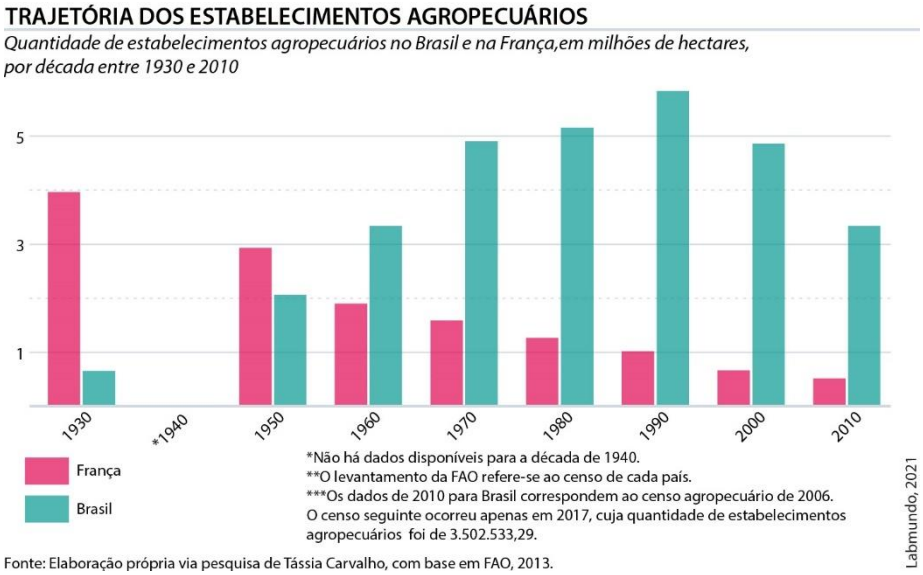


Fonte: Elaboração própria via pesquisa de Tássia Carvalho, com base em INSEE, 2020.

No caso francês, há menos concentração, graças, em grande medida, às características da sua estrutura fundiária, conforme apresentamos anteriormente, de alta mecanização e concentrada na estrutura familiar. Como é possível constatar pelo Gráfico 12, também como no Brasil, o maior número de propriedade está concentrado até os 50 hectares correspondem a 57% do total de propriedades. As propriedades com mais de 200 hectares correspondem a menos de 6% do total de propriedades. Ademais, há uma maior distribuição nas camadas intermediárias entre as grandes e pequenas propriedades (entre 50 e 200 hectares), que correspondem a 37% do total de propriedades. Partindo de uma perspectiva histórica para pensar as mudanças na estrutura fundiária dos dois países, é interessante observar também a evolução no número de propriedades. O gráfico abaixo mostra as transformações dos dois países entre 1930 e 2010.

Mostrando, nesse sentido, a estrutura anterior à Revolução Verde e, no Brasil, até o final dos anos Lula. No lado francês, o gráfico mostra um acentuado declínio a partir das reformas modernizantes posteriores ao plano Marshall e a intensificação da queda nos anos posteriores à criação da PAC.

GRÁFICO 13



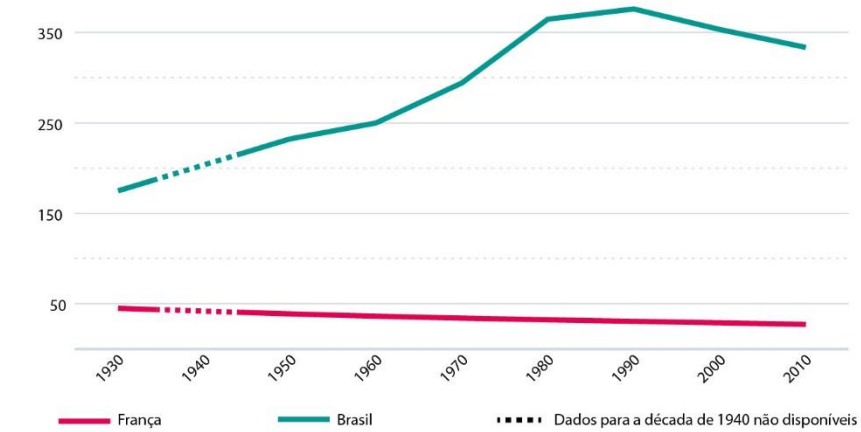
Fonte: Elaboração própria via pesquisa de Tássia Carvalho, com base em FAO, 2013.

No caso do Brasil, tem-se um crescimento do total de propriedades, embora, como o gráfico abaixo demonstra, esse crescimento ocorre não graças a uma redistribuição das terras, mas do próprio aumento da área disponível para a produção. Isso se explica, em grande medida, pelo crescimento do crédito rural e do Estatuto da Terra (1964) que colocou à disposição para a produção rural uma grande quantidade de terras devolutas. Como o gráfico a seguir demonstra, a França sofre um leve declínio da área total ocupada, especialmente porque a disposição de terras virgens é muito pequena, cabendo pouco espaço para seu crescimento posterior. Dadas suas dimensões continentais, o Brasil possui uma grande vantagem em termos de quantidade de terras disponíveis para produção. O número total de propriedades, bem como a área agrícola produzida são expressivamente superiores:

GRÁFICO 14

TRAJETÓRIA DOS ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS EM PERSPECTIVA COMPARADA

Área total dos estabelecimentos agropecuários do Brasil e da França, em milhões hectare, por década entre 1930 e 2010



*O valor da França na década de 1950 corresponde a uma média dos valores de 1930 e 1960.

**Os dados da FAO são com base nos censos de cada país.

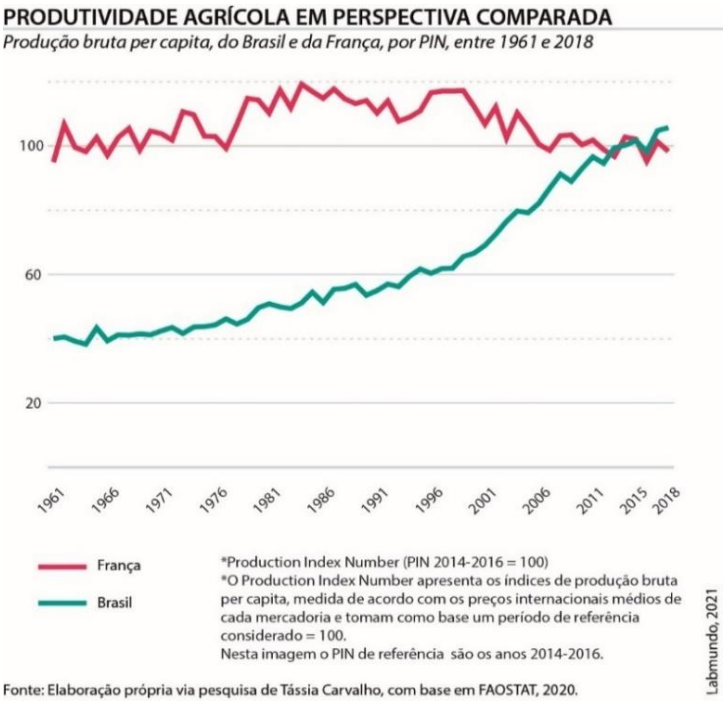
***Na década de 2010, o valor do Brasil corresponde ao censo de 2006. O próximo censo depois desta data foi apenas em 2017, cujo valor total de estabelecimentos agropecuários foi de 5.072.152

Fonte: Elaboração própria via pesquisa de Tássia Carvalho, com base em FAO, 2014.

Labmundo, 2021

Pensando em termos históricos, é possível afirmar que, mesmo numa área agrícola aproximadamente onze vezes menor, a produtividade francesa superou por décadas a capacidade produtiva brasileira. O Brasil conseguiu igualar a produtividade *per capita* francesa em 2005 e a ultrapassou somente em 2006. Como vimos, dadas suas condições climáticas, o crescimento agrícola no Brasil a partir da década de 1960 não pode ser diretamente associado ao melhoramento técnico advindo da Revolução Verde, porquanto, como exposto, o crescimento ocorreu muito mais pelo aumento de terras cultivadas. Isso explica, portanto, que a produção per capita tenha se mantido baixa, crescendo a partir do novo aporte ao setor com os governos Lula. Quando se olha para a capacidade tecnológica das duas agriculturas, o que se observa é uma área produtiva onze vezes menor que a do Brasil, mas cuja capacidade produtiva sempre foi muito superior, graças em grande medida à alta tecnificação do campo francês. O gráfico a seguir mostra a evolução histórica da produtividade per capita dos dois países:

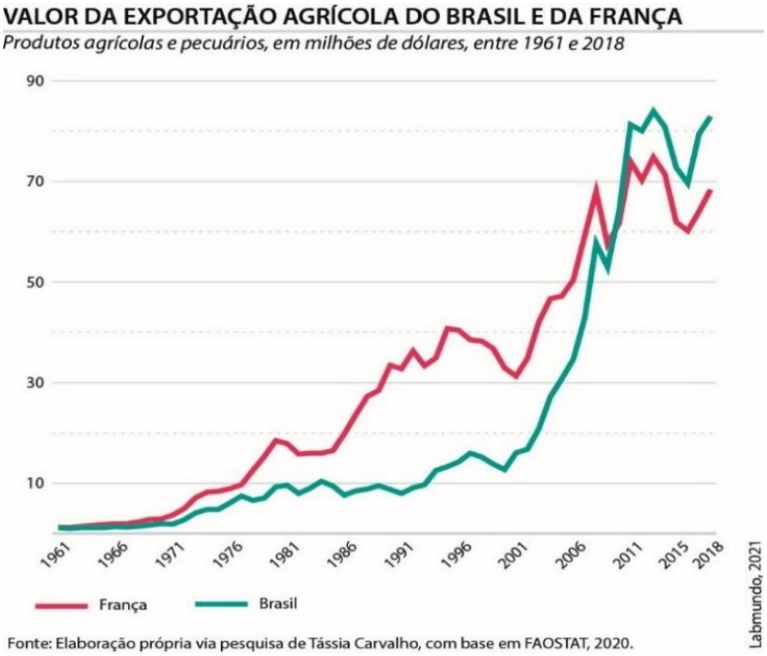
GRÁFICO 15



Fonte: Elaboração própria via pesquisa de Tássia Carvalho, com base em FAOSTAT, 2020.

Outro aspecto relevante a ser destacado é que embora o Brasil seja reconhecidamente um dos principais exportadores de *commodities* agrícolas do mundo, há uma forte dependência de poucos produtos como soja, milho, carne de boi e frango e café. A França se especializou em agregar valor aos seus produtos.

GRÁFICO 16



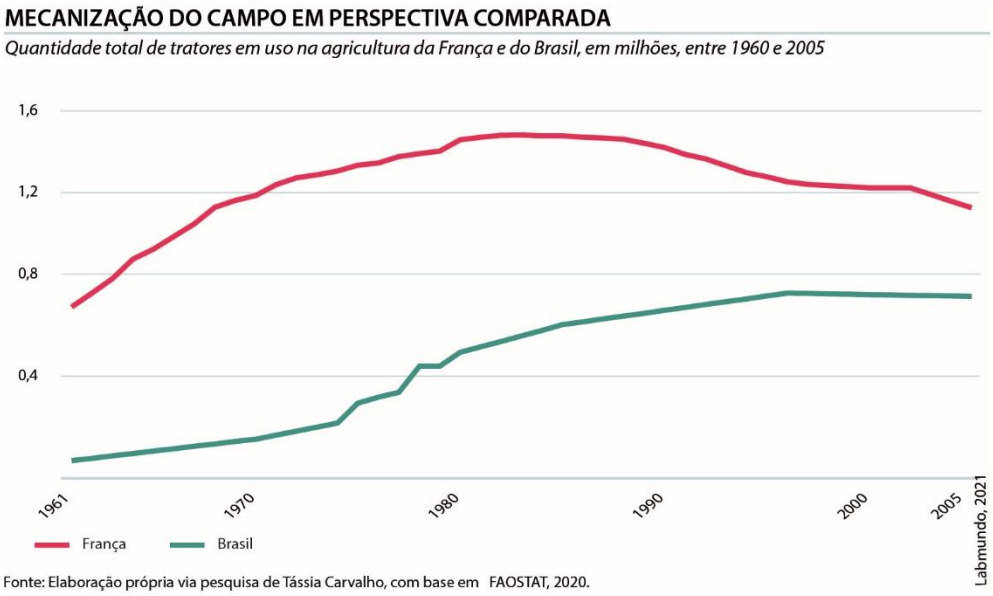
Fonte: Elaboração própria via pesquisa de Tássia Carvalho, com base em FAOSTAT, 2020.

Fato é que a distribuição da modernização na agricultura brasileira é muito desigual e, como vimos, o amplo investimento a partir da década de 1960 esteve majoritariamente direcionado para a região sul do Brasil. As zonas produtivas fora do eixo sul-sudeste em sua maioria, ainda se ancoram mais na produção em larga escala do que na tecnologia de ponta. De acordo com George Martine (1991), até a década de 1980, apenas 7% de todos os estabelecimentos agropecuários tinham um trator e apesar da existência de grandes conglomerados, boa parte dessas terras eram usadas como reserva de valor para obter vantagens nos recursos subsidiados. Nesse período, de acordo com o autor, mais de 40% da produção agrícola total ainda vinha de estabelecimentos com menos de 50 ha. Ou seja, a existência de grandes propriedades, mesmo as altamente produtivas não significa o uso total dessas terras para a produção, mas sim uma garantia tanto para aquisição de empréstimos baseados no tamanho das propriedades ou mesmo para futuras necessidades de incremento da produção. O autor ainda reforça que a lógica da vantagem da escala na agricultura brasileira é fortemente atrelada à experiência da soja, um dos principais resultados do pacote tecnológico da revolução verde.

> A expansão mecanizada da soja sobre algumas das melhores terras planas, numa conjuntura interna e externa muito favorável, particularmente entre 1970 e 1975, assim como os fortes subsídios à cana-de-açúcar, distorcem a avaliação das vantagens de escala para o conjunto da agricultura. (MARTINE, G. 1991, p. 20).

A mecanização brasileira do campo, além de desigualmente distribuída, e concentrada na produção de *commodities*, para exportação quando comparada com a França, ainda é muito aquém do grau de tecnificação da agricultura francesa. O gráfico a seguir, Gráfico 17, mostra em perspectiva comparada, a quantidade total de tratores em uso nas agriculturas da França e do Brasil, entre os anos 1960 e 2005. De acordo com os dados da FAOSTAT a média de tratores que o Brasil possui atualmente é similar à quantidade que a França tinha na década de 1960.

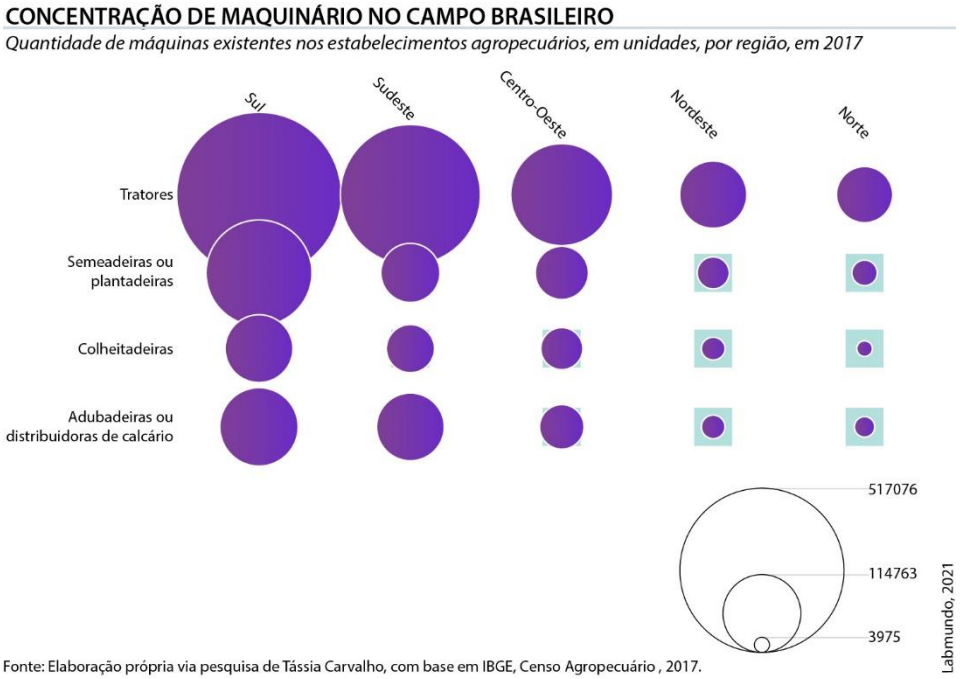
GRÁFICO 17



Fonte: Elaboração própria via pesquisa de Tássia Carvalho, com base em FAOSTAT, 2020.

O processo de tecnificação da agricultura brasileira, embora em ascendência, é distribuída de forma desigual no território e concentrada especialmente nas regiões sul e sudeste. O Gráfico 18 mostra a concentração de maquinário no campo brasileiro do último censo agropecuário (2017), revelando uma grande concentração ainda predominante nas regiões Sul e Sudeste e o mapa (Imagem 05) localiza geograficamente essa distribuição:

GRÁFICO 18

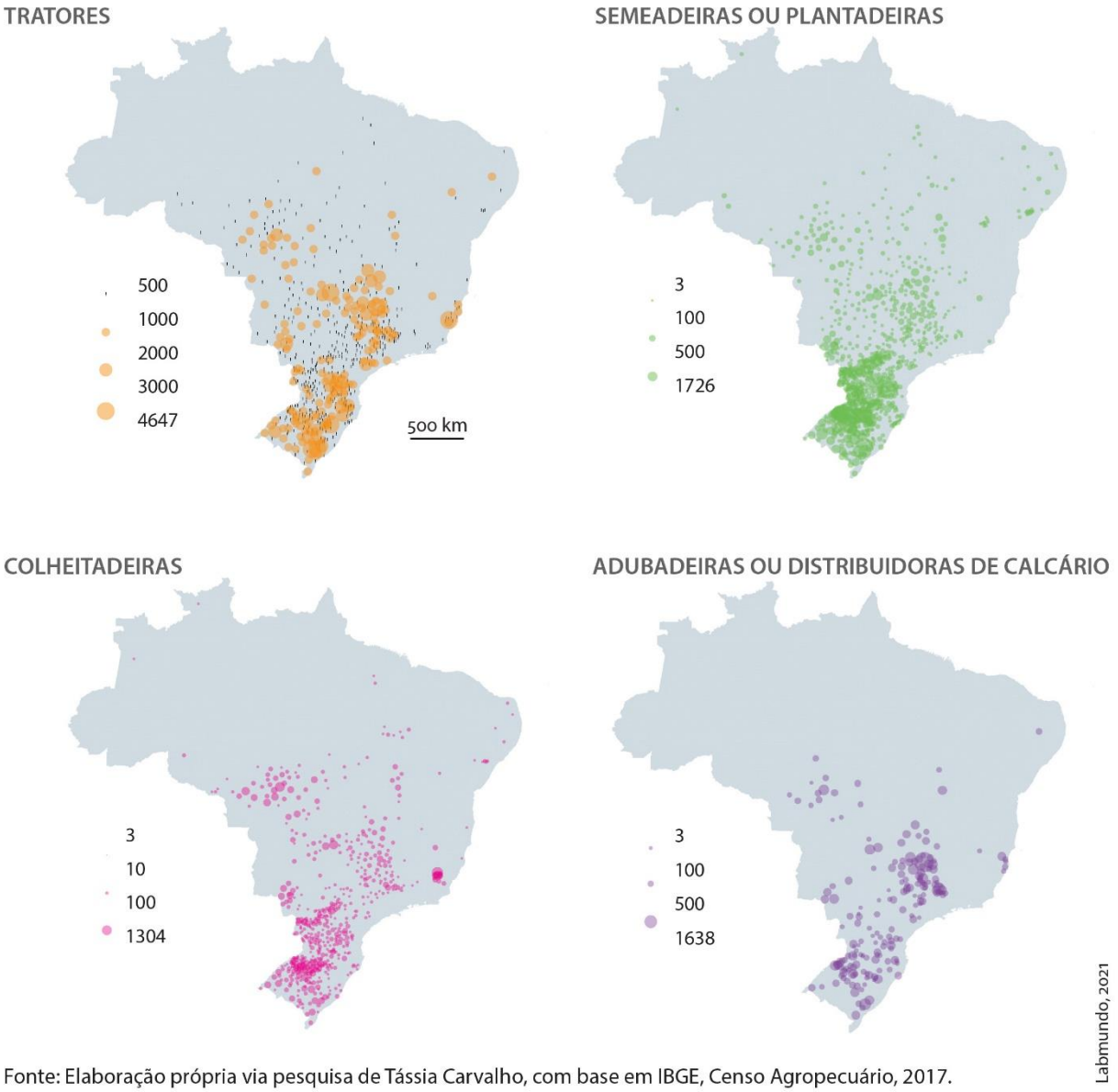


Fonte: Elaboração própria via pesquisa de Tássia Carvalho, com base em IBGE, Censo Agropecuário , 2017.

IMAGEM 05

CONCENTRAÇÃO DE MAQUINÁRIO NO CAMPO BRASILEIRO

Concentração, por maquinário e município, em 2017



Fonte: Elaboração própria via pesquisa de Tássia Carvalho, com base em IBGE, Censo Agropecuário, 2017.

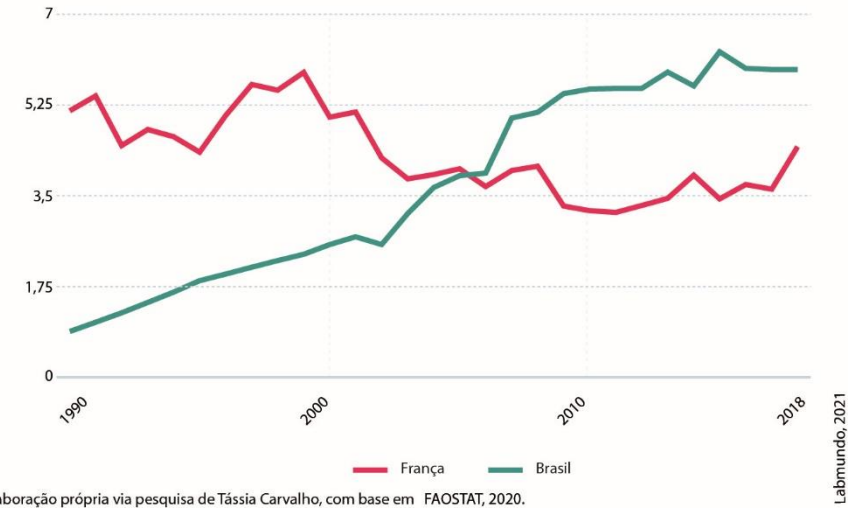
Outro fator importante que incide sobre a produtividade é o uso de pesticidas e fertilizantes na produção. Seu uso é considerado um dos recursos mais utilizados pelos produtores rurais para compensar perdas na produtividades provocadas pela degradação do solo e para o controle de pragas. De acordo com Marcelo Veiga (2007), os agrotóxicos tiveram um papel importante no processo de viabilização da maioria dos sistemas produtivos rurais tanto pelo aumento da produtividade por área colhida que reduziram, inclusive para a redução dos recursos naturais (como água e terra) e recursos tecnológicos para uma mesma quantidade de

produção final e, consequentemente, do barateamento da produção. Apesar disso, o seu uso tem implicações em termos à saúde tanto dos trabalhadores rurais, quanto do próprio consumidor, além dos problemas relacionados à diversidade da fauna e da flora. Tanto o Brasil quanto a França figuram no ranking da FAO como dois dos principais consumidores de agrotóxicos do mundo. A principal diferença é que enquanto no Brasil há uma tendência a aumento, na França há uma tendência a redução:

GRÁFICO 19

USO DE PESTICIDAS NA AGRICULTURA EM PERSPECTIVA COMPARADA

Quantidade de pesticidas utilizados na agricultura do Brasil e da França, em kg por hectare, entre 1990 e 2018



Fonte: Elaboração própria via pesquisa de Tássia Carvalho, com base em FAOSTAT, 2020.

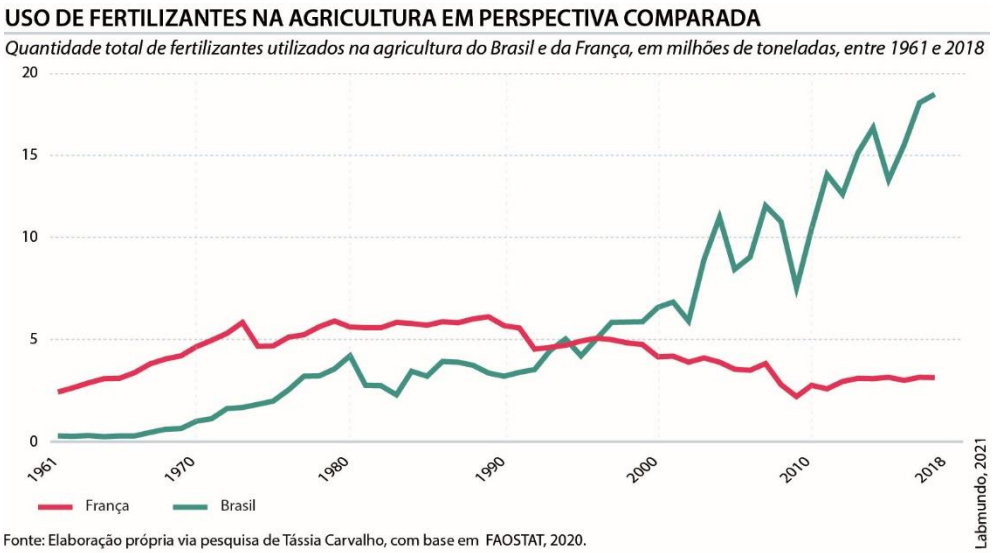
Embora o Brasil tenha se tornado, desde 2008, o maior comprador de pesticidas do mundo, em termos de uso por hectare o coloquem abaixo de diversos países europeus. Ainda assim, o que se observa é uma tendência de crescimento exponencial, na contramão de um movimento global de redução do seu uso. Conforme esclarece Rodrigo Moraes (2019):

> Ao longo deste período ocorreram, é claro, mudanças substanciais em termos da dimensão da produção agrícola e extensão das áreas cultivadas. Foi em parte o crescimento nestas dimensões que levou à expansão do consumo de agrotóxicos no Brasil.[...]. Os dados indicam que o Brasil esteve entre os que mais intensificaram o uso de agrotóxicos: para cada hectare de área cultivada, a quantidade aplicada aumentou cerca de quatro vezes no período. Embora alguns outros países apresentem taxas mais elevadas que a do Brasil em 2015 (Itália e Japão, por exemplo), a tendência nestes países tem sido de diminuição do uso. (MORAES, R. F., 2019. p. 19).

O exponencial aumento da quantidade de pesticidas e fertilizantes da agricultura brasileira a partir da segunda metade da década de 1990, indica que o crescimento pode estar

associado ao aumento dos investimentos na produção agrícola a partir de FHC e, como destacamos, do novo enxerto de investimento na EMBRAPA.

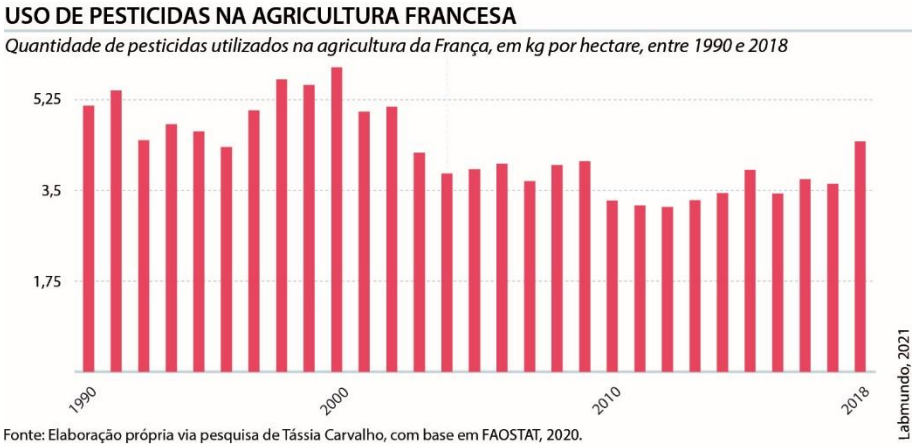
GRÁFICO 20



Fonte: Elaboração própria via pesquisa de Tássia Carvalho, com base em FAOSTAT, 2020.

Os gráficos 19 e 20 também chamam atenção para a redução do uso de pesticidas e de fertilizantes na produção agrícola francesa. Isso atende ao endurecimento das leis na França com o enfoque no território com bem público e às demandas a nível internacional por uma preocupação maior com o meio ambiente. Inclusive, em termos de competitividade agrícola, o que podemos observar é uma transição do protecionismo sustentado pelas barreiras econômicas para uma reversão sustentada no discurso ecológico. Impedir a entrada de determinados produtos por sua procedência agrícola é estabelecer novamente, sob novas estratégias, um recorte de mercado em que os países em desenvolvimento saem mais uma vez prejudicados, na medida em que o processo de modernização tardio os permite incorporar tecnologias de produtividade que começam a ser deixadas de lado pelos países ricos por questões relacionadas aos impactos ambientais.

GRÁFICO 21



Fonte: Elaboração própria via pesquisa de Tássia Carvalho, com base em FAOSTAT, 2020.

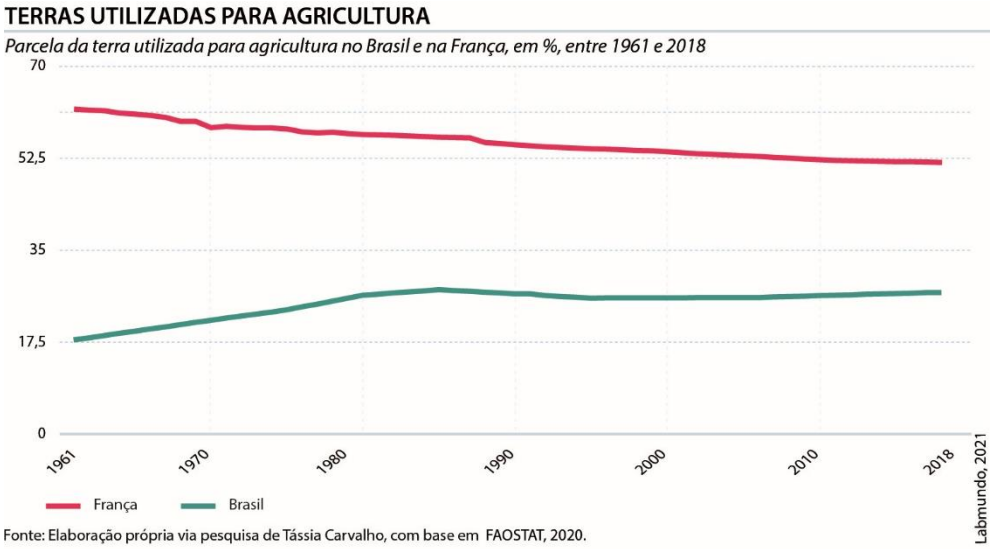
A capacidade da União Europeia de fazer os mercados se adaptarem às suas diretrizes e normas é chamado por Anu Bradford (2016) de *Regulatory Power*. Na perspectiva do autor, em um mundo de múltiplos poderes e de interesses heterogêneos, a habilidade da UE de penetrar vastas áreas do comércio global é relevante. O que o autor chama de "efeito Bruxelas" seria essa capacidade de se estabelecer como um ator relevante sem precisar fazer nada além de regular seu próprio mercado para exercer um poder regulatório global. Um evento muito recente, nesse sentido, é a resistência da França no acordo UE-Mercosul cujo principal argumento para não se efetivar tem sido o aumento do desmatamento na Amazônia.

Até que ponto, contudo, a UE terá capacidade de controlar a capacidade produtiva brasileira em um contexto de projeções globais de aumento da demanda produtiva? As projeções da FAO para 2025 são de uma população mundial com uma população urbana de 7,851 bilhões de pessoas (58%) e uma população rural de 3,272 bilhões (42%), no qual, a grande parcela 84,7% não estarão nos países desenvolvidos. Nesse sentido, o Brasil que atualmente é o terceiro maior exportador de *commodities* agrícolas do mundo, tem grande possibilidade de se tornar o maior em poucos anos, por possuir uma fronteira agrícola inexplorada em torno de 103,32 milhões de hectares:

> O país possui uma fronteira agrícola inexplorada de 103,32 milhões de hectares que pode ser parcialmente incorporada ao processo produtivo. O potencial de produção agrícola, incorporando na agricultura menos de 50% desta área de reserva, é de mais de 270 milhões de toneladas de grãos (90 milhões de t de soja), 900 milhões de t de cana de açúcar, 16 milhões de t de óleos vegetais de dendê, girassol e mamona, 450 milhões de m3 de madeira e quase 40 milhões de t de carnes. Pode se tornar o maior produtor e o maior exportador mundial de madeira, soja, carnes e biocombustíveis. (SCOLARI, D., 2007. p. 21).

Tais projeções, é claro, olham a capacidade produtiva em termos de terra disponível, mas isso envolve toda a infraestrutura que será necessária para aumentar a produtividade como estradas, transportes, portos, pesquisas de inovação tecnológica, além dos danos ambientais que podem gerar. Olhando comparativamente o Brasil e a França em termos de capacidade produtiva por meio do aumento da quantidade de terras aráveis, tem-se o seguinte cenário:

GRÁFICO 22



Fonte: Elaboração própria via pesquisa de Tássia Carvalho, com base em FAOSTAT, 2020.

Como o gráfico demonstra, a área cultivada na França não se alterou desde 1961 e a capacidade de aumento da produção agrícola é muito pequena. O Brasil teve um crescimento a partir dos anos 1970 e manteve-se estável desde então, mas com uma grande capacidade de aumento desse uso da terra. O que mostra uma tendência, portanto, de atenuação da distância entre a produtividade brasileira e francesa. Além é claro, da capacidade de aumento da produtividade por meio do melhoramento tecnológico que, como vimos, ainda é muito baixo e concentrado.

Como buscamos demonstrar na análise dos processos históricos, a produção agrícola alterou-se de forma intensa nos dois países em um sentido de alinhamento a um mercado capitalista global. Mesmo partido de posições diferentes, o que se percebe foi esse esforço preservou aspectos originários de suas estruturas fundiárias e da forma de organização agrícola. O preço da modernização, dadas as escolhas individuais de cada nação - mas direcionadas para atender uma demanda capitalista global - passou, nos dois casos, pela concentração nas mãos do Estado do poder mediador. Como consequência, assistiu-se a uma intensificação de contradições e dualidades em torno dos modelos de desenvolvimento. Esse aspecto terá um

enfoque central no próximo capítulo. Se do lado francês se observa um acentuamento da desigualdade e tendência à concentração de terras, no Brasil o que se tem, na verdade, é uma capacidade de perpetuação, desde o período colonial, de uma estrutura de distribuição desigual. ainda que as transformações na estrutura agrária francesa tenham sido mais intensas, no período de modernização, inegavelmente, em termos de escala, o Brasil conserva uma desigualdade monumentalmente superior, mesmo porque, como demonstramos, a redução do trabalho rural na França ocorreu por meio da absorção pelos centros urbanos e por um amplo programa de aposentadoria. No caso brasileiro, o êxodo rural causado pela modernização do campo se deu sem nenhuma forma de assistência pública, gerando uma nova massa de mão de obra para as cidades.

3.4 Considerações Finais do Capítulo

Na esteira dos trabalhos de Ricardo Abramovay (1992) e mesmo de Nicos Poulantzas que, como apresentado no segundo capítulo, atribui ao Estado o papel de organizador dos interesses das frações de classe representadas no poder, ao discutir a agricultura sob o ângulo de suas funções macroeconômicas estruturais no desenvolvimento do capitalismo, reconhecemos essa potência do Estado como ator responsável pela constituição de uma unidade em torno da qual um interesse capitalista se sobrepõe, adquirindo, graças ao seu poder mediador e organizador de interesses, a natureza de interesse público. Na mesma direção, é importante ressaltar o trabalho de Tatiana Berringer (2015), que analisa de forma detalhada os processos de inserção da burguesia interna na política externa brasileira, dando especial atenção ao setor agroexportador como ator com grande capacidade de influência sobre as atuação do Estado brasileiro.

Como buscamos demonstrar ao longo da reconstrução dos processos históricos dos casos estudados, tanto na França como no Brasil, o Estado exerceu de diversas formas um papel de organizador de interesses de frações de classe na definição das prioridades tanto das suas estruturas fundiárias quanto de suas políticas de desenvolvimento rural. Como apresentado no segundo capítulo, esse entrelaçamento de interesses privados na constituição das políticas nacionais e nas suas expressões e continuidades nas políticas internacionais, pode implicar problemas de incoerência, especialmente quando pensados em termos de Cooperação

Internacional para o Desenvolvimento (CID) em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Nesse sentido, no próximo capítulo, em continuidade ao estudo dos casos, olharemos especificamente para atuação desses dois países nas suas práticas de CID como um todo, aprofundando, em seguida, no campo da SAN.

4. A COOPERAÇÃO DA FRANÇA E DO BRASIL EM SAN EM PERSPECTIVA COMPARADA: OLHAR SOBRE A COERÊNCIA DAS POLÍTICAS

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) é um dos símbolos mais representativos de como o sistema interestatal capitalista se organiza nos tempos atuais. Parafraseando Raymond Aron, segundo o qual guerra e paz são as duas faces das relações internacionais, Guillaume Devin (2014), defende que a paz, suas utopias, suas instituições e suas estruturas forjadas para constituir um mundo pacífico são na verdade artifícios por meio dos quais se reciclam as rivalidades por *status* e se renovam jogos de poder de modo permanente. De acordo com Devin, embora a guerra seja reconhecidamente um momento de redistribuição de poder e de reciclagem do jogo internacional, um movimento bem menos perceptível é o da negociação e o da definição de objetivos comuns produzidos pelos arranjos de paz. Nosso mundo atual ainda reflete, em muitos sentidos, as profundas mudanças vivenciadas no momento posterior à Segunda Guerra Mundial. Especialmente a constituição da Organização das Nações Unidas (ONU) e seus dispositivos, todo o esforço de constituição e fortalecimento dos espaços multilaterais e, no âmbito deles, a definição de espaços de poder que, embora não sejam estanques, enfrentam rígidas estruturas e apresentam resistências importantes diante das demandas crescentes por reformas, principalmente, mas não apenas da potência chinesa.

Nesse sentido, a CID talvez seja uma das principais ilustrações do arranjo global do nosso tempo, porquanto, ao dividir o mundo entre doadores e beneficiários, estabelece um mecanismo eficiente de manutenção das relações de poder e hierarquia. A CID materializa e normatiza aqueles que têm capacidade de ajudar e aqueles que têm a necessidade de receber e, assim, num esquema cultural, econômico e político muito constante, também define quem são os criadores das políticas estratégicas e quem são seus objetos. Prova disso é que a transição do *status* de beneficiário para doador de países considerados potências médias ocorre vis-à-vis ao próprio reconhecimento de um lugar diferenciado nessa hierarquia internacional, como ocorreu em anos recentes com a Coreia do Sul. Por se tratar de uma estrutura específica forjada a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, a CID foi de certo modo imposta tanto para a França quanto para o Brasil, embora para cada país por motivações e interesses próprios, como pretendemos demonstrar. Ambos tiveram também margens de manobra distintas: de um lado,

um ex-império colonial que precisava redefinir suas relações com as antigas colônias e, de outro, uma economia emergente em processo de industrialização com ambições de *status* e em busca de reconhecimento internacional.

Por conseguinte, as duas cooperações aqui analisadas se diferenciam precisamente pelo lugar que cada um desses atores ocupa no sistema internacional: o Brasil, historicamente constituído como beneficiário e o seu processo de reposicionamento como ator de cooperação e a França, historicamente constituída como doador de cooperação, são colocados lado a lado na análise das suas práticas de cooperação para, olhando para as práticas, compreendermos como suas respectivas posições, motivações, interesses, estruturas de cooperação de um modo geral e, mais especificamente a cooperação em SAN podem, em todas suas facetas, ser percebidas sob o ponto de vista da CPD. Nesse sentido, o capítulo se divide além dessa introdução em cinco partes: na primeira (4.1), olhamos brevemente para os elementos que motivaram o processo de institucionalização da CID no Brasil e na França; na segunda seção (4.2), trazemos perspectivas conceituais sobre o papel e a posição de cada país na cooperação internacional; na terceira (4.3), analisamos esquematicamente as estruturas da cooperação internacional e na quarta (4.4), olhamos especificamente para as práticas de cooperação internacional em SAN. Durante todo esse percurso, o objetivo é problematizar elementos de incoerência nos dois modelos de cooperação, embora no caso francês haja uma discussão avançada sobre a CPD e no Brasil o debate ainda seja incipiente. Com esse olhar comparativo, pretendemos demonstrar que discutir coerência implica abrir a caixa de pandora da cooperação internacional e, à luz dos processos históricos, reconhecer os reais motivos que produzem incoerências. Nesse sentido, a quinta parte (4.5) é um exercício de reflexão analítica dos casos à luz das críticas desenvolvidas pela literatura de CPD apresentadas no segundo capítulo.

4.1 Antecedentes Históricos à Cooperação do Brasil e da França

Como argumentado no primeiro capítulo, por ser a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) um fenômeno forjado em resposta a um contexto de grandes transformações sistêmicas do mundo pós Segunda Guerra, os países aqui analisados tiveram interesses particulares para fazer parte dessa arquitetura que se constituía, embora a estrutura forjada não permitisse escolhas em relação ao lugar que França e Brasil ocupariam. Nesse

sentido, frente a uma estrutura de poder internacional comum, os processos de institucionalização da cooperação e as trajetórias para a agência dessa cooperação também são bem distintos. Ambos, contudo, se viram limitados a integrar uma nova estrutura institucional e se adaptar a essa agenda ascendente. Como buscaremos demonstrar nessa seção, os interesses que antecederam o processo de institucionalização da CID na França e no Brasil caracterizam os dois lados desse ascendente sistema de ajuda: de um lado, o doador, do outro o beneficiário. Mostrar, por meio dos exemplos destes dois países como esse sistema foi absorvido e incorporado às suas estruturas burocráticas é importante tanto para compreender as motivações e interesses estratégicos que fizeram os países se adequarem a esse sistema, quanto para perceber a CID como um elemento que, a partir desse momento, passaria a compor a trajetória das relações internacionais.

4.1.1 Antecedentes Históricos à CNS Francesa

Não é possível tratar dos antecedentes históricos à cooperação francesa sem aludir à colonização e aos processos de luta por independência, pois, como demonstraremos, a história da cooperação internacional está profundamente integrada às lutas anticoloniais e ao processo institucionalizado de descolonização pós Segunda Guerra Mundial. De fato, como já argumentado, a cooperação serviu como instrumento de manutenção dos laços construídos durante o período colonial quando este modelo se tornou insustentável. Embora muitas vezes esse tipo de afirmação pareça artifício meramente retórico, ao analisar o processo de independência das colônias francesas, o caráter sucessório da cooperação se torna concretamente observável. Os casos mais conflitivos, principalmente o da Argélia, deixaram marcas profundas na política externa e doméstica francesa. Nesse sentido, a presente seção tem como objetivo traçar brevemente uma linha temporal com os principais acontecimentos que antecederam a institucionalização da cooperação francesa vis-à-vis ao surgimento da própria Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) conforme a conhecemos.

De acordo com Philippe Hugon (2009), a marcante presença colonial francesa, especialmente no continente africano - consolidada com a conferência de Berlim (1894-1895) e institucionalizada com a criação do Ministério das colônias (1894) - oscilou entre a diferenciação, a sujeição e a assimilação. Segundo o autor, o sistema colonial, sobretudo o

francês, funcionava como um mecanismo de arrecadação, por meio do escoamento de produtos manufaturados e do fornecimento de produtos de base. Conforme relata Elise Huillery (2008), no apogeu da colonização, entre 1919 e 1939, o império colonial francês contava com uma extensão de mais de 12 milhões de km2, o que corresponde aproximadamente a um território 23 vezes maior do que o da metrópole[242]. De acordo com a autora, a crise de 1929 contribuiu para a intensificação da dependência das metrópoles em relação a suas colônias, acirrando o choque de interesses entre ambos os lados e entre as próprias potências coloniais. Se antes da crise, as colônias já possuíam papel importante no comércio internacional francês[243], após 1929 elas assumiriam uma posição protagonista: nos anos 1930, o mercado colonial absorvia cerca de 25% das exportações francesas chegando, quinze anos mais tarde, a algo em torno de 50%. Também para Eric Hobsbawm (1995), a crise de 1929 foi o ponto de inflexão em relação ao conflito de interesses no sistema colonial:

> Pela primeira vez, os interesses de economias dependentes e metropolitanas entraram claramente em choque, inclusive porque os preços dos produtos primários, dos quais depende o Terceiro Mundo, caíram muito mais dramaticamente que os dos bens manufaturados que ele comprava do ocidente. Pela primeira vez, colonialismo e independência se tornaram inaceitáveis mesmos para os que até então se beneficiavam com eles (HOBSBAWM, E., 1995. p. 211).

A crescente insatisfação em torno das assimetrias nessa relação colonial foi o impulso que motivou a França a criar mecanismos institucionais que garantissem mais investimento nas colônias. De acordo com Hobsbawm (1995), foi nesse período que surgiram no mundo colonial os primeiros movimentos políticos e greves trabalhistas, ainda que pouco conectados com uma ideia de emancipação. No caso francês isso se refletiu na realização, em 1935, da *Conférence Économique de la France d'Outre Mer* e na proposta de um plano econômico que, pela primeira vez, considerava o desenvolvimento econômico das colônias. Para além das promessas, contudo, o projeto não se concretizou, mas a ideia de "valorização" das colônias passaria a fazer parte do vocabulário das instituições francesas.

Em 1941, De Gaulle, desde Londres, constitui o que futuramente se transformaria na Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD): o Escritório Central da França Livre - Caisse Centrale de la France Libre (CCFL). Uma instituição financeira que atuaria, simultaneamente,

[242] Cerca de 551 mil km2.

[243] De acordo com Elise Huillery (2008), já em 1924 o comércio com as colônias ocupava o segundo lugar nas trocas comerciais da França.

como tesouro público, banco central e banco de desenvolvimento dos territórios além-mar[244] que apoiavam as forças francesas livres[245]. Instalada inicialmente na Argélia (1943), com a libertação da França (1944) e constituição do governo provisório francês, a CCFL passaria a se chamar Escritório Central da França Além Mar - *Caisse Centrale de la France d'Outre-Mer* (CCFOM), com traços seminais e difusos sobre o tipo de inserção que a CCFOM exerceria. Uma política voltada para o desenvolvimento das colônias só começaria, de fato, a se desenhar no momento posterior à Segunda Guerra Mundial quando se intensificaram os movimentos de luta por emancipação das colônias:

> O que o que transformou a situação foi a Segunda Guerra Mundial. Embora tivesse sido mais que isso, foi também uma guerra imperialista, e até 1943 os grandes impérios coloniais estavam do lado perdedor. A França desabou ignominiosamente e muitos de seus dependentes sobreviveram por permissão das potências do eixo. Os japoneses tomaram conta do que havia de colônias britânicas, holandesas e outras no sudeste asiático e no Pacífico ocidental. Mesmo no norte da África os alemães ocuparam o que quiseram até a cidade de Alexandria. (...). O que prejudicou fatalmente os velhos colonialistas foi a prova de que os brancos e seus Estados podiam ser derrotados, total e vergonhosamente, e que as velhas potências coloniais encontravam-se fracas demais, mesmo após uma guerra vitoriosa, para restaurar as suas antigas posições. (HOBSBAWM, E. 1995. p.214.)

Para além da Guerra, a própria criação da ONU e a entrada das nações recém independentes criaram constrangimentos à legitimidade colonial frente ao processo de emergência do bloco do Terceiro Mundo[246]. No âmbito nacional, a pressão também aumentava com a criação de sindicatos e partidos políticos opositores à colonização francesa[247], bem como um forte movimento intelectual[248] pró emancipação tanto por motivos anti-coloniais quanto por argumentos contra os altos custos das colônias para o tesouro francês[249]. Em resposta, o governo alinharia, a partir desse momento, as promessas de desenvolvimento e de valorização das colônias com um discurso de prosperidade comum para a França e para suas colônias.

---

[244] AFD, website. 2020.

[245] Trata-se do período de ocupação de alinhamento da França com o Eixo. Charles De Gaulle, nesse momento ministro do governo francês rejeitou o armistício que estabeleceu as condições oficiais da ocupação alemã da França. Do exílio, De Gaulle fortaleceu a resistência ao Eixo sob o apoio das colônias que serviram de base militar e com apoio de tropas.

[246] SENA, C. 2012.

[247] THIMONIER, O. 2006; SENA, 2012.

[248] Jean Paul Sartre chegou a liderar campanhas de financiamento à luta armada na Argélia.

[249] Elise Huillery (2008) fala em duas correntes intelectuais: anticolonialistas como Samir Amin, que falavam dos efeitos negativos causados pela colonização e os Anti-arrependimento que defendiam que a colonização foi um ato de generosidade e era um fardo muito custoso para a França. Jacques Marcelle e Daniel Lefeuvre são citados pela autora como principais expoentes dessa corrente.

De acordo com Frédérick Turpin (2008) com o fim da Segunda Guerra Mundial, De Gaulle entendeu que se a França quisesse manter a soberania sobre suas colônias, deveria apresentar uma nova estrutura de relação com elas. Na perspectiva do autor, De Gaulle era a favor de um sistema de relações entre a metrópole e as colônias de base federativa e a convocação, em 1944, da Conferência de Brazzaville tinha essa perspectiva estratégica. No discurso de abertura da conferência, De Gaulle sublinhou que a evolução das relações entre a França e suas colônias poderia levar a uma relação mais autônoma, mas que não passava pela independência. O autor considera a Conferência de Brazzaville como um momento fundador da doutrina que guiará as futuras estruturas da sua política de cooperação, fundamentada na noção do Império como condição para a própria constituição da potência francesa.

No mesmo sentido de Brazzaville, o ano de 1946 foi especialmente importante para a França do ponto de vista legislativo[250]. Dentre uma série de leis instituídas no bojo do novo regime republicano da Quarta República, duas foram especialmente marcantes para a atuação francesa além mar: a Lei 46-645, que suspendia o trabalho forçado nas colônias, e a Lei 46-860, referente ao estabelecimento, ao financiamento e à execução de planos de equipamento e de desenvolvimento dos territórios coloniais[251]. Essa lei representou, em muitos sentidos, a materialização das promessas de valorização das colônias há muito não cumpridas, especialmente pelo suporte das colônias ao General de Gaulle no período da resistência à ocupação alemã. A Lei 46-860 também instituiu um fundo de investimento para o desenvolvimento econômico e social dos territórios além-mar - *Fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre mer* (FIDES), sob a coordenação do CCFOM e oficializou a criação da moeda comum: o Franco CFA, em 1945[252].

> A lei de 1946 põe em movimento as bases de um desenvolvimento econômico fundado em empresas semi-públicas implicando o poder público como suporte à iniciativa privada. Dirigido por André Postel-Vinay de 1944 a 1972, o CCFOM adquire, graças à sua rede de correspondentes locais, uma influência decisiva na escolha dos projetos de investimento e o acompanhamento destes projetos. [...]. O Escritório Central implantou agências no continente africano durante os anos 1940, bem como em Abidjan e Dakar, o que o tornou um precursor entre os doadores de ajuda internacional. Esta lei de abril de 1946 vai assim moldar, por décadas, a estrutura e as missões oficiais francesas de ajuda ao desenvolvimento. Se portando como suporte ao investimento privado, o poder público (francês e depois africano) exercerá papel central na estruturação de um sistema de ajuda e expansão estruturado em torno do Estado, dos

[250] BAUDUIN, P., 2017.

[251] BAUDUIN, P., 2017; LICKERT, V., 2017a.

[252] LICKERT, V. 2017a.

> bancos (privados e públicos) e das empresas (privadas e públicas). (LICKERT, V. 2017a. p. 29. **tradução própria**[253]).

Nesse momento, o Império Colonial daria lugar à "União Francesa" que na prática foi apenas uma mudança formal que em nada alterou o *status* das relações coloniais. No bojo da mudança, o Ministério das Colônias foi substituído pelo Ministério Francês do Exterior. Já no final deste mesmo ano, teve início a primeira guerra de libertação contra o império francês na Indochina, que duraria até 1954 com a derrota da França. Em 1947 foi criada a primeira agência da CCFOM, em Brazzaville, no Congo, com o objetivo de prestar apoio aos agentes econômicos locais e financiar iniciativas de desenvolvimento social[254], dando suporte, assim, aos investimentos franceses no além mar[255]. Em meio à guerra da Argélia e no bojo da Guerra Fria, a década de 1950 pode ser percebida como o período em que a França buscou estabelecer uma descolonização gradual, pacífica e estruturada. A desintegração do Império Francês, nesse sentido, estimulou reformas institucionais que fossem capazes de garantir a manutenção da sua zona de influência. De fundo, o que havia por parte dos gaullistas era a vontade de constituição de um Estado Federativo, assimilando, dessa forma, as colônias a uma estrutura muito semelhante à imperial[256]:

> O Conselho Nacional Social dos Republicanos de 19 de julho de 1956 admitiu oficialmente a possibilidade de a República Francesa formar com os antigos Estados associados da Indochina ou com outros Estados (Marrocos e Tunísia), na falta de algo melhor, uma estrutura confederada com base na convencional. Para o resto, estavam mais do que nunca alinhados com a doutrina além-mar do RPF[257] (e de Brazzaville): sem autogoverno, mas com uma solução federativa que não implicasse igualdade entre os países federados, possibilitando a cada um o *status* correspondente ao seu

[253] La loi de 1946 met ainsi en marche les bases d'un développement économique fondé sur des entreprises semi-publiques et impliquant la puissance publique comme soutien à l'initiative privée. Dirigée par André Postel-Vinay de 1944 à 1972, la CCFOM acquiert, grâce à son réseau de correspondants locaux, une influence décisive sur le choix des projets d'investissement et le suivi de ces projets. [...] La Caisse centrale implante des agences sur le continent a *Rassemblement du Peuple Français* fricain dès les années 1940, ainsi à Abidjan et Dakar, ce qui en fait un précurseur parmi les bailleurs de fonds distribuant l'aide.Cette loi d'avril 1946 va ainsi façonner, pendant des décennies, la structure et les missions de l'aide publique au développement française. En se portant comme soutien à l'investissement privé, la puissance publique (française puis africaine) va jouer un rôle central dans la structuration d'un dispositif d'aide et d'expansion structuré autour de l'État, de banques (privées et publiques) et d'entreprises (privées et publiques).

[254] AFD, website. 2020.

[255] Movimento desenvolvimentista constituído, em grande medida, como resposta à série de crises internas que resultaram no fim da IV República Francesa - para mais detalhes ver Adam Przeworski (2019) - cujo talvez mais expressivo desses acontecimentos foi a Guerra por independência da Argélia que é percebido até hoje como um dos episódios mais vergonhosos na construção discursiva da França como um país *avant garde* na defesa de valores democráticos e de direitos humanos.

[256] TURPIN, F., 2008.

[257] RPF: sigla de *Rassemblement du Peuple Français* - partido criado por De Gaulle, em 1947, que em português pode ser chamado de Reagrupamento do Povo Francês.

> grau de evolução. No imediato, isso se traduz numa vontade declarada de uma certa forma de descentralização por meio da criação de órgãos legislativos e executivos locais, mas reservando o domínio da lei ao Parlamento da República Francesa. (TURPIN, F. 1958. p.50. **Tradução própria**[258]).

Em meio ao acirramento das lutas anti-coloniais, em 1956 foi instituída a *Loi Cadre* (Lei marco) que ampliou os direitos eleitorais e possibilitou uma descentralização administrativa das colônias. Nesse ano também ocorreu a independência negociada do Marrocos e da Tunísia. Em 1958, a nova Constituição da Quinta República previu a possibilidade de independência por meio do artigo 7866. A União Francesa se transformaria na "Comunidade Francesa" e as colônias poderiam decidir permanecer sob a "tutela" francesa ou se emancipar. Sob as ofertas de vantagens comerciais e promessas de desenvolvimento, frente a uma dependência econômica e uma fraca capacidade de se constituir como nação livre, todas as colônias, exceto a Guiné, "optaram" por fazer parte da comunidade, mas tal situação se sustentaria muito pouco, desintegrando-se em 1960 com a massiva retirada das demais colônias. Ainda em 1958, a CCFOM passou a se chamar Escritório Central de Cooperação Econômica - *Caisse Centrale de Coopération Économique* (CCCE), aprofundando sua política de financiamento, concessão de créditos bancários, empréstimos, fornecimento de consultoria e viabilização dos projetos e investimentos[259]. Um ano depois, em 1959, De Gaulle criaria o Ministério da Cooperação, subordinado diretamente à presidência como uma forma de manter o controle sobre os assuntos coloniais[260].

A Comunidade Francesa estabeleceu maior integração e representação no parlamento francês, algo que era vendido como aumento da autonomia, embora não tocasse nos instrumentos de soberania como defesa, segurança interna, diplomacia monetária, economia imperial, dentre outros[261]. Ela representou, em tese, uma nova etapa das relações além-mar que concedia "*aos povos ultramarinos o direito de administrar democraticamente seus próprios assuntos*"[262] tornando-se, portanto, a primeira transferência real de competências políticas para

---

[258] Le conseil national des républicains sociaux du 19 juillet 1956 finit en ce sens par admettre officiellement la possibilité pour la République française de former avec les anciens États associés d´Indochine ou avec d´autres États (Maroc et Tunisie) une structure confédérale sur des bases conventionnelles, faute de mieux. Pour le reste, ils s'inscrivent plus que jamais dans la doctrine outre-mer du RPF (et de Brazzaville): pas de self-government, mais une solution fédérative qui n' implique pas l'égalité entre les pays fédérés, possibilité pour chacun d' avoir le statut correspondant à son degré d' évolution. Dans l'immédiat, cela se traduit par une volonté affichée d´une certaine forme de décentralisation par la création d´organes législatifs puis exécutifs locaux, réservant toutefois le domaine de la loi au seul Parlement de la République française.

[259] AFD, website. 2020.

[260] SENA, C., 2012.

[261] TURPIN, F., 2008.

[262] TURPIN, F., 2008.

as autoridades locais, embora ainda extremamente centralizado no poder francês, ao que Frédérick Turpin (2008) vai chamar de "federalismo de fachada:":

> O Presidente da Comunidade é por direito - artigo 80 da Constituição - o Presidente da República Francesa. Para o Chefe de Estado francês, "a política geral da Comunidade é definida pelo Presidente da Comunidade, tendo em conta as deliberações do Conselho Executivo e, eventualmente, do Senado da Comunidade". A interpretação gaulliana, portanto, torna o Presidente Francês, o verdadeiro centro de decisão do conjunto franco-africano. (...). Da mesma forma, o artigo 78 da Constituição torna a política externa, a defesa, a moeda, a política econômica e financeira comum e a política estratégica de matérias-primas da competência da Comunidade. Mas são administrados exclusivamente por ministros franceses. O federalismo é, portanto, apenas uma fachada, porque a França obviamente continua sendo o condutor indiscutível e único. (TURPIN, F., 2008. **Tradução própria**[263]).

Dada a dificuldade de aceitação da soberania das colônias francesas, a "Comunidade Francesa" já nasceu fadada ao fracasso. O ano de 1960 que ficou conhecido o "ano africano" seria marcado pelo desmantelamento da comunidade e pela independência de 13 colônias[264], mas isso não representou, de fato, o fim da relação de colonialidade que se estenderia no tempo por meio de uma política de ingerência nos recém-emancipados países que ficou conhecida como "FrançAfrique" e que tinha na cooperação internacional a face "institucional" de uma complexa rede de influência que pouco a pouco iria dar lugar a uma estrutura mais formalizada e fundamentada em preceitos multilaterais.

4.1.2 Antecedentes históricos à CSS brasileira

A trajetória do Brasil no campo da cooperação internacional é bem distinta da francesa. Enquanto a França se constituiu historicamente como doador, o Brasil buscou alinhar suas estruturas burocráticas para se habilitar como beneficiário. O aumento dos fluxos de cooperação para o Brasil no pós Segunda Guerra respondem a esse contexto, embora seja possível

[263] L'organisation des pouvoirs au sein de la Communauté en atteste et ce malgré une certaine apparence de fédéralisme. (...) Le président de la Communauté est de droit - article 80 de la Constitution - le président de la République française. Pour le chef de l'État français, « la politique générale de la Communauté est définie par le président de la Communauté, compte tenu des délibérations du Conseil exécutif et éventuellement du Sénat de la communauté ». L'interprétation gaullienne fait donc du président français le véritable centre décisionnel de l'ensemble franco-africain. (...). De même, l'article 78 de la Constitution fait bien de la politique étrangère, de la défense, de la monnaie, de la politique économique et financière commune et de la politique des matières premières stratégiques des domaines de compétences communautaires. Mais celles-ci sont exclusivement gérées par des ministres français. Le fédéralisme n'est donc que de façade car la France demeure bien évidemment le chef d'orchestre incontesté et unique.

[264] Ver Apêndice A.

identificar uma série de experiências de cooperação ao longo da trajetória de formação e de desenvolvimento do Brasil enquanto nação independente. Um dos exemplos mais emblemáticos, nesse sentido, foi a barganha brasileira para a ajuda dos Estados Unidos no desenvolvimento da indústria nacional, cujo principal resultado foi a construção, ainda na década de 1940, da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)[265] como fruto da negociação para a entrada do Brasil na Segunda Guerra ao lado dos Aliados.

Com o fim da Segunda Guerra e o consequente processo de institucionalização da CID, o Brasil passou a constituir mecanismos institucionais para garantir sua participação, como beneficiário, nessa emergente agenda. Nesse sentido, já em outubro de 1950, o Brasil constituiu sua Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT) cuja competência legal, dentre outras, consistia em pensar estratégias de participação do Brasil em programas de assistência técnica das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA)[266]. Composta por representantes da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, do Ministério das Relações Exteriores e por outros ministérios setoriais, a CNAT correspondia, portanto, a uma articulação para pensar prioridades e relevância das demandas das instituições nacionais.

Esse primeiro momento foi marcado por uma abordagem sobre a cooperação intensamente conectada aos interesses do planejamento nacional. Situação confortável para o Brasil que nessa altura, ainda que prezasse pela boa relação com os países vizinhos, não colocava na ordem do dia da diplomacia nacional a ideia de promover cooperação. Apesar do esforço para adaptar suas instituições, a ajuda recebida pelo país não foi tão expressiva quanto o desejado:

> Comparando-se o Brasil com outros países, observa-se que não foi expressiva em termos quantitativos a cooperação técnica bilateral ou multilateral recebida por esse país do exterior. Com efeito, até 1983, dos 4.353 projetos que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD financiou em todo o mundo, envolvendo recursos estimados de 2,9 bilhões de dólares, o Brasil beneficiou-se com apenas 0,7%, correspondentes a 20,5 milhões de dólares. Proporções semelhantes verificavam-se no que dizia respeito à cooperação bilateral. (CERVO, A., 1994. p. 40).

Os recursos não atingiram, de fato, os patamares prometidos, contudo diversos países passaram a promover a CTI, o que garantiu uma maior competição por parceiros da cooperação[267]. Embora aquém do esperado, o Brasil encontrou um ambiente favorável tanto no

[265] Em Volta Redonda, RJ.

[266] ABREU, F., 2013.

[267] MILANI, C. R. S., 2017.

âmbito interno quanto externo e logrou constituir um aparato institucional e condições ideais para o desempenho dos agentes da cooperação[268]. De acordo com Amado Cervo (1994), o Brasil executou bem o papel de captador desta cooperação e o fez sem o propósito de contestar as diretrizes e normas dos países doadores internacionais. Ao longo dos anos, contudo, o caráter assimétrico da estrutura da Cooperação Técnica Internacional (CTI) acabou por fomentar, do lado dos países beneficiários, uma série de iniciativas por maior equilíbrio na estrutura multilateral[269], levando o Brasil a também assumir uma postura mais contestatória.

> A noção de CTI que prevalecia no sistema internacional até a década de sessenta supunha a existência de partes desiguais: um doador, fonte principal dos recursos e fonte exclusiva do conhecimento técnico, e um recipiendário passivo desses recursos e técnicas. Tal relação somente poderia dar-se entre países industrializados e países subdesenvolvidos. A reação a esse conceito primário de CTI esboçou-se na série das Conferências para o Desenvolvimento promovidas pela ONU nos anos sessenta (CERVO, 1994. p. 43).

A partir dos anos 1970, no bojo de um crescente movimento de contestação à CTI e em meio a um forte processo de modernização das suas próprias instituições e da sua infraestrutura doméstica, o Brasil passou a promover de forma mais intensa a cooperação técnica. Em 1971, o governo brasileiro deu início ao programa de "cooperação prestada" mediante assinatura de acordo de cooperação técnica com Paraguai, Colômbia, Trinidad e Tobago, e Guiana[270]. Em 1974, foi criado, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Unidade Especial para a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) e em 1978, por ocasião da Conferência das Nações Unidas que resultou no Plano de Ação de Buenos Aires (Paba), as práticas de cooperação por parte dos países em desenvolvimento passaram a ser ainda mais estimuladas pelo PNUD[271].

O PNUD teve participação decisiva na criação e consolidação da ABC. A ideia era de que ele assumiria funções operacionais, mas o que de fato aconteceu foi uma colaboração duradoura e que perdura até os dias de hoje:

> O PNUD teve participação decisiva na criação e consolidação do ABC. A entidade assumiu funções operacionais referentes à contratação temporária de colaboradores formação e capacitação dos funcionários da agência além de auxiliar na metodologia implementação das ações brasileiras de CTPD (Valler Filho, 2007). A intermediação operacional do PNUD onde havia sido pensada como transitória, porém acabou se

[268] CERVO, A., 1994.

[269] Como explicitado no tópico 1.3 da tese

[270] MILANI, C. R. S., 2018.

[271] ABREU, F., 2013.

> tornando perene, devido à inexistência de um marco regulatório nacional em matéria de prestação de cooperação a outros países em desenvolvimento. (Leite, 2016). (MILANI, 2017. p. 39).

A ajuda do PNUD no processo de constituição de amadurecimento da CTI brasileira também trouxe consequências políticas no âmbito multilateral e, a partir da década de 1980, o Brasil e outros países de renda média foram considerados "graduados", o que representava ter que arcar com custos cada vez mais altos da cooperação recebida, bem como se comprometer a replicar práticas de sucesso em outros países[272]:

> O Brasil foi o primeiro país da América Latina a contribuir com recursos financeiros próprios para o programa do PNUD e o "mecanismo de contrapartida" continuaria evoluindo e, no final da década de 90, o país aportaria com cerca de 96% do montante dos recursos dos projetos com o PNUD aqui desenvolvidos. (MILANI, 2017.p. 23).

A mudança do *status* do Brasil no ambiente multilateral trouxe grandes desafios para a estrutura pública do País, gerando a necessidade de arranjos institucionais mais robustos para atender a uma agenda de cooperação técnica em ascensão. Sob influência do PNUD iniciou-se, a partir da década de 1980, um processo efetivo de estruturação da cooperação técnica prestada pelo Brasil. Em meio a uma série de transformações estruturais, a CNAT foi dissolvida e a cooperação técnica foi concentrada nas mãos do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Em 25 de setembro de 1987, como materialização da série de rearranjos institucionais, o governo brasileiro criou a Agência Brasileira de Cooperação (ABC)[273] integrada à Fundação Alexandre Gusmão (Funag).

O final da década de 1980 foi, portanto, um grande marco na trajetória da cooperação brasileira, pois representou uma mudança do *status* do Brasil na estrutura da cooperação internacional, passando a atuar em uma dupla função: apesar de seguir prioritariamente recebendo ajuda internacional, passou também a promover cooperação técnica[274] como elemento componente da sua agenda de política externa. No discurso que inaugurou a ABC, o então presidente da república, José Sarney, fez questão de explicitar intenções mais modestas, mesmo sinalizando que a promoção cooperação técnica com os países em desenvolvimento seria um dos principais focos da Agência.

[272] ABREU, F., 2013; MILANI, C. R. S., 2017.

[273] Idem.

[274] LEITE et al., 2014.

> (...) não devemos visar a estabelecer ambiciosos programas de ajuda externa, à semelhança dos que praticam os países industrializados. Nosso país não possui os meios para tanto. Realista e desejável é, sim compartilhar com nossos irmãos da América Latina, do Caribe, da África, do oriente próximo e da Ásia, as experiências bem-sucedidas e os avanços que os brasileiros obtiveram em setores como a pesquisa agrícola, a formação técnico-profissional, o desenvolvimento de fontes renováveis de energia, o combate as mechas tropicais sem excluir as tecnologias de ponta onde existe capacidade de absorção. Assim poderemos dar uma contribuição que seja eficaz para a promoção do desenvolvimento socioeconômico dos países amigos, além de compatível com os recursos de que dispomos." (José Sarney. *Apud* Milani, C. R.S. 2017, p. 29).

O projeto de lei nº 94.973, que criou a ABC, definiu que caberia à Agência atuar exclusivamente com a cooperação técnica, cabendo a outros órgãos e ministérios e ao próprio Itamaraty outras modalidades de cooperação[275]. As transformações institucionais também deram maior poder ao Itamaraty na constituição da CTI tanto prestada como recebida, assumindo, nesse sentido, posição central nessa agenda[276].

> A ABC substituiu a antiga estrutura interministerial e significou uma retomada por parte do MRE de seu papel central na agenda de CTI, não apenas prestada, mas também a cooperação bilateral e multilateral recebida. A transferência da CTI para o Itamaraty assumia, por meio da ABC, funções mais gerais de organização política dessa agenda. Nesse sentido, representou importante mudança institucional, pois trouxe ao desafio de construir interfaces mais diretas entre a política externa e as políticas públicas "domésticas" (MILANI, C. R. S., 2017. p. 29).

A ABC foi uma das primeiras instituições dedicadas à CTPD. Sob promessas não cumpridas de grandes fluxos de cooperação das nações mais ricas para os países em desenvolvimento, a sua criação explicita o contraste entre os interesses predominantes do governo de privilegiar a ajuda recebida e as pressões internacionais para que o Brasil assumisse crescentemente funções de uma nação considerada "graduada".

4.2 Perspectivas Conceituais e Políticas Sobre a Cooperação dos Dois Países

Partindo do pressuposto que a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento marca um espaço de poder nas relações internacionais, a presente seção tem por objetivo compreender os interesses que motivam as ambições, definem o papel e marcam as incoerências na

[275] MILANI, C. R. S., 2017.

[276] Idem.

cooperação Norte-Sul francesa e na Cooperação Sul-Sul brasileira. A posição desses atores, nesse sentido, se dá em um constante processo de diálogo e de disputa por poder em uma esfera internacional hierárquica e desequilibrada. Ambos os países enfrentam, de acordo com suas respectivas posições, dilemas semelhantes de busca por equilíbrio e hegemonia, embora, como buscaremos demonstrar, a capacidade de instrumentalizar seus interesses nacionais no espaço multilateral seja também desequilibrada de acordo com o papel que cada um ocupa nesse espaço.

4.2.1 Perspectivas Conceituais e Políticas Sobre a Cooperação Norte-Sul Francesa

Enquanto um império decadente, a posição da França no cenário internacional esteve, a partir do processo de independência das suas ex-colônias, fragilizado. Cabe destacar que antes da Segunda Guerra Mundial, a França ainda lutava pelo estabelecimento de sua hegemonia nacional. Nesse sentido, entendemos que a cooperação representou uma porta de saída para a reafirmação de seu lugar de potência hegemônica seriamente abalada com o fim da Segunda Guerra Mundial. A criação do Ministério da Cooperação, em 1959, separado do Ministério das Relações Exteriores, é significativa para compreendermos o grau de prioridade que o governo francês destinou à cooperação a partir da década de 1960. Na verdade, a história da cooperação francesa quase se confunde com a história da estreita relação que esse país desenvolveu com suas ex-colônias africanas e, enquanto potência internacional, com a grande capacidade de fazer prevalecer seus interesses frente a um processo de desmonte das bases que instituíram o império colonial. A tentativa de manter centralizado em Paris o destino das novas nações independentes reflete, em grande medida, a própria característica do modelo colonial francês. Diferentemente do modelo britânico, que exercia um domínio indireto do poder implementado por chefes locais, no modelo francês havia um domínio direto e fundamentado na lógica da assimilação cultural com pouco tolerância à cultura e às tradições africanas[277].

O principal mecanismo de controle das ex-colônias foi a *Cellule Africaine de l'Elysée*, uma unidade de aconselhamento da presidência da República sobre questões africanas, localizada no palácio do Eliseu. Criada em 1960, a Célula Africana contava com orçamento próprio e uma linha direta com o presidente. De sua criação até 1974, a Célula foi dirigida por

[277] SIRADAG, A. 2014.

Jacques Foccart, famoso personagem da história francesa que ficou conhecido como o "segundo homem mais poderoso da França", depois do General De Gaulle. O grau de influência de Foccart pode ser mais bem compreendido pelas revelações de Christophe Boisbouvier (2017): *"Pendant neuf ans, de 1960 à 1969, Foccart a été reçu par de Gaulle tous les soirs, pendant une vingtaine de minutes*"[278]. Para além do poder e influência formal de Foccart, ele será de fato reconhecido pela paralela e obscura diplomacia que exerceu no além-mar. Boisbouvier (2017) cita como exemplo o recrutamento de mercenários, entre 1960-1961, para a secessão de Katanga e a organização de um vasto tráfico de armas em favor dos insurgentes de Biafra, em 1967[279]. Esses são, no entanto, apenas dois exemplos de uma ampla política orquestrada pela Célula Africana e validada pela presidência, baseada em relações personalistas, cooptação de elites, intervenções militares, apoio a regimes ditatoriais, assassinatos, corrupção eleitoral, dentre outras práticas, com o objetivo de manter as ex-colônias sob a zona de influência francesa. Esse conjunto de práticas foi popularizado por François-Xavier Verschave (1994) como "françAfrique" na obra intitulada: *La Françafrique: le plus long scandale de la République*. A obra foi resultado de uma longa pesquisa sobre o envolvimento da França em ilegalidades nas relações além-mar. Pelas próprias palavras do autor:

> "Françafrique", refere-se à face submersa do *iceberg* das relações franco-africanas. Em 1960, a história encurralou de Gaulle a conceder independência às colônias da África negra. Esta nova legalidade internacional proclamada forneceu a face emergente e imaculada: a França, a melhor amiga da África, do desenvolvimento e da democracia. Ao mesmo tempo, Foccart foi encarregado de manter a dependência, por meios que são necessariamente ilegais, ocultos, vergonhosos. Ele selecionava chefes de Estado "amigos da França" por meio de guerra (mais de 100.000 civis massacrados em Camarões), assassinato ou fraude eleitoral. Aos guardiães da ordem neocolonial, ele propôs a repartição da renda das matérias-primas e da ajuda ao desenvolvimento. As bases militares, o franco CFA conversível na Suíça, os serviços secretos e seus narizes falsos (Elf e várias PMEs, de suprimentos ou de "segurança") completam o sistema. (VERSCHAVE, 2002. p. 42. **Tradução própria**[280]).

[278] *Durante nove anos, de 1960 a 1969, Foccart foi recebido por de Gaulle todas as noites, por cerca de vinte minutos*

[279] Com seu cúmplice costa-marfinense Félix Houphouët-Boigny, ele organizou um vasto tráfico de armas em favor dos insurgentes de Biafra, enquanto na ONU a França não reconheceu Biafra independente.

[280] "Françafrique" désigne la face immergée de l'iceberg des relations franco-africaines. En 1960, l'histoire acule de Gaulle à accorder l'indépendance aux colonies d'Afrique noire. Cette nouvelle légalité internationale proclamée fournit la face émergée, immaculée : la France meilleure amie de l'Afrique, du développement et de la démocratie. En même temps, Foccart est chargé de maintenir la dépendance, par des moyens forcément illégaux, occultes, inavouables. Il sélectionne des chefs d'État « amis de la France » par la guerre (plus de cent mille civils massacrés au Cameroun), l'assassinat ou la fraude électorale. À ces gardiens de l'ordre néo-colonial, il propose un partage de la rente des matières premières et de l'aide au développement. Les bases militaires, le franc CFA convertible en Suisse, les services secrets et leurs faux-nez (Elf et de multiples PME, de fournitures ou de « sécurité ») complètent le dispositif.

Nesse contexto, Michael Collins (2017) diz que a percepção sobre a descolonização pode ser precisamente resumida na fala do primeiro-ministro Léon Blum em 1946: *'our republican doctrine', in which 'colonial possession only reaches its final goal and is justified the day it ceases, that is, the day when a colonized people has been given the capacity to live and to govern itself*' (COLLINS, 2017. p. 21-22[281])". A *mission civilisatrice* francesa, na perspectiva do autor, diferentemente da *Pax britannica* era menos justificada pela ideia de levar civilização e mais pelo nacionalismo francês pós 1870, que buscava expansão e legitimação imperial como reafirmação frente à ascensão alemã. Na perspectiva do autor, a religião e a educação foram centrais para a política de assimilação cultural empreendida pela França. Esse trabalho de "assimilação" exercerá um papel chave, no momento da descolonização, na aproximação de interesses comuns com uma elite política que liderava os processos de independência, mas haviam passado por uma educação francesa, tinham o francês como língua materna e, muitos deles, tinham sido treinados em institutos militares franceses e/ou concluíram ensino superior em universidades francesas. A pequena elite que tinha acesso à educação formal era, portanto, formada segundo os valores franceses[282].

A dimensão da influência francesa no continente africano também pode ser medida pela grande quantidade de intervenções militares nos anos que sucederam à descolonização. De acordo com Abdurrahim Siradag (2014), desde 1960, a França interveio militarmente no continente mais de cinquenta vezes. Para o autor, as relações de segurança desempenharam um papel decisivo no desenvolvimento das relações econômicas e políticas no além-mar. Para além da quantidade e força das empresas francesas no continente[283], a França também é o maior parceiro comercial dos países africanos dentro da UE. Além disso, há o compromisso de proteção de uma população de mais de duzentos mil franceses vivendo no continente africano e que exercem um papel significativo nas relações comerciais do País. Victória Lickert (2017 b), analisa esse papel e constata que desde a descolonização a ajuda foi utilizada como instrumento de penetração nos mercados em crescimento e como suporte do Estado à expansão

[281] "Nossa doutrina republicana", na qual "a posse colonial só atinge seu objetivo final e se justifica no dia em que cessa, isto é, no dia em que um povo colonizado passa a ter a capacidade de viver e de se governar".

[282] As intrínseca relação entre a França e as elites políticas das ex-colônias podem ser muito bem representada pelo entrelaçamento mostrado por Siradag (2014): Félix Houphouët-Boigny, presidente da Costa do Marfim, serviu como ministro em governos franceses entre 1956 e 1959. Léopold Sédar Senghor, presidente do Senegal, também foi ministro na França entre 1955 e 1956 e serviu na Assembleia Nacional Francesa por 14 anos como presidente do Senegal. O primeiro presidente do Mali, Modibo Keita, e o presidente da Guiné, Ahmed Sékou Touré também estiveram fortemente envolvidos na política francesa entre 1958 e 1984, e tiveram cargos políticos importantes na França.

[283] Abdurrahin Siradag (2014), cita: Total, Areva, Accor, Bolloré, Bouygues e Elf Aquitaine

de empresas francesas que teve na Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) base de apoio para expansão comercial.

> A ajuda ao desenvolvimento contribui, à sua maneira, para a política de expansão pública baseada no apoio às exportações francesas. A partir do final da década de 1940, através da cooperação entre os bancos e os poderes públicos, estruturou-se um sistema em que os mecanismos de seguro, ajuda / crédito público e financiamento à exportação estavam intimamente ligados. Apoio então necessário, pois são raras as empresas francesas com estruturas financeiras suficientemente sólidas para a sua expansão internacional. [...]. Esta forma de ajuda bilateral cobriu, nas décadas de 1960 e 1970, a maioria dos empréstimos de ajuda a projetos concedidos, a parte das doações ou outros subsídios, diminuindo maciçamente na década de 1960, antes de aumentar na década de 1980 em decorrência dos ajustes estruturais em África. (LIKERT, V. 2017 b. p.174-175. **Tradução própria**[284]).

De acordo com a autora, o incentivo seria destinado ao desenvolvimento de empresas francesas interessadas na África que atendessem diretamente às necessidades da economia local ou se beneficiassem de mercados metropolitanos ou estrangeiros. A autora demonstra que entre as décadas de 1960 e 1980 havia uma clara correspondência entre os países beneficiários da ajuda pública e os principais locais de investimento dos grandes grupos franceses na África Subsaariana. Nesse sentido, a autora argumenta que a ajuda bilateral participa diretamente de uma política diplomática mais ampla baseada nos interesses nacionais e na manutenção da influência nas ex-colônias, atendendo, na prática, a um pequeno grupo de empresas francesas que se beneficia de um ambiente marcado por pouca concorrência e por forte apoio estatal. De acordo com a autora, uma avaliação dos anos 1980 sobre o retorno do investimento em cooperação constatou que cerca de 76% do investimento iria diretamente para atender aos interesses econômicos na zona do fraco. Uma lógica que perdurou no tempo a despeito das reformas que, como veremos, buscarão arrefecer os impactos dos interesses nacionais nas práticas de cooperação. De acordo com a autora, em 2008 dos 598 contratos firmados pela Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) para a África que representava um montante de 498 milhões de euros, 332 milhões (67%) foi destinado a empresas francesas, 100 milhões (20%) para empresas locais, 13 milhões para empresas europeias e 54 milhões para empresas de outras regiões. A autora também destaca que, no bojo desses financiamentos, o setor

[284] L'aide au développement participle à sa manière à la politique publique d'expansion fondée sur le soutien aux exportations françaises. Dès la fin des années 1940, par une coopération entre les banques et les pouvoirs publics, se structure un système où les mécanismes d'assurances, d'aides/credits publics et de financements des exportations sont étroitement liés. Un soutien qui est alors necessaire, dans la mesure où les entreprises françaises disposant de structure financières assez solides pour leur expansion à l'international sont rares. […] Cette forme d'aide recouvre, dans les années 1960 et 1970, la majorité des prêts de l'aide projet accordés, la part des dons ou autres subventions réfressant massivement dans les années 1960, avant des s'accroître dans les années 1980 du fait des ajustements structurels en Afrique.

produtivo se constituiu como o principal beneficiário, respondendo entre as décadas de 1980 e 1990 a cerca de 56% dos investimentos.

Não faltam razões para a aposta na cooperação como forma de projeção de seu poder tanto no nível econômico, quanto no nível político na medida em que a França sempre se apoiou na relação privilegiada com suas ex-colônias para fazer valer seus interesses também na esfera multilateral. Contudo, apesar do forte empenho francês de manter as ex-colônias sob sua órbita, a descolonização de fato representou uma transição na forma como a França empreendia sua influência. Uma transição, é bem verdade, lenta e gradual, que ainda hoje reflete resquícios dos anos áureos da françAfrique de Jacques Foccart e que, aos poucos, foi sofrendo constrangimentos frente a um mundo em intensa transformação. Ao longo dos anos, o que se pode observar é a transição de uma abordagem centralizada em Paris, para uma atuação cada vez mais multilaterizada e europeizada que, como veremos, não sem resistência por parte de Paris de ceder controle.

Essa é a linha argumentativa de Corinne Balleix (2013) que analisou as razões pelas quais a agenda de ajuda ao desenvolvimento francês conseguiu, durante anos, exercer uma forte influência nas agendas de cooperação do bloco europeu. De acordo com a autora, desde o processo de integração à Comunidade Econômica Europeia (CCE), a França encontrou um ambiente favorável para projeção de sua zona de influência, especialmente em relação aos países africanos. Essa capacidade francesa de influenciar a agenda dos países europeus é explicada, em grande medida, pela absorção do corpo de funcionários da extinta Comunidade Francesa pela Comissão Europeia:

> Com o fim da Comunidade Francesa em 1961, um grande número de administradores coloniais em busca de um novo emprego, foram empregados na Comissão Europeia: até 1984, todos os comissários europeus para o desenvolvimento eram franceses; a Direcção-Geral do Desenvolvimento também era dominada pelos franceses, e o director-geral do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) entre 1962 e 1975, Jacques Ferrandi, também era francês. (BALLEIX, 2017. p. 33. **Tradução própria**[285]).

A hegemonia francesa vai perder espaço, a partir de 1973, com a adesão da Grã-Bretanha à CCE e o processo de "ocupação" dos ingleses na Direção-Geral do Desenvolvimento, trazendo para as práticas de cooperação estruturas de racionalização e

[285] With the end of the French Community in 1961, a large number of colonial administrators looking for a new job were employed in the European Commission: until 1984, all European development commissioners were French; the Directorate General for Development was also dominated by the French, and the director general of the European Development Fund (EDF) between 1962 and 1975, Jacques Ferrandi, was also French.

planejamento da agenda e impulsionando o tema da eficácia[286]. Como resultado da entrada e da ocupação dos ingleses na estrutura institucional da Comissão Europeia, a influência da França sobre o direcionamento das políticas de desenvolvimento sofreu uma forte queda. Embora não tenha desaparecido, antes onde havia hegemonia, tornou-se um campo em disputa.

Ao longo dos anos a influência francesa no bloco seria consideravelmente afetada. De acordo com Corinne Balleix (2013) sob pressão da Alemanha, mas também de novos Estados-Membros como Espanha e Portugal, a ajuda europeia foi redirecionada para além da zona de influência francesa - incluindo a Ásia e a América Latina - e o enfoque da cooperação voltaria para novos temas - direitos humanos, meio ambiente, luta contra drogas, etc- reduzindo o montante total destinado aos países da África, Caribe e Pacífico (ACP): de 67% entre 1989 e 1990 para 29% entre 1996 e 1998.

Conforme aponta Victória Lickert (2017b), a partir da década de 1980, assistiu-se a uma crescente pressão em relação ao protecionismo francês frente a um contexto, a nível internacional, de crise na política de ajuda ao desenvolvimento. É tempo do "ajuste estrutural" e da ascensão do neoliberalismo e, nesse sentido, de busca por formas de compensar a deficiência das empresas públicas e de bancos de desenvolvimento por meio do apoio à iniciativa privada e da redução dos custos e da quantidade dos projetos de desenvolvimento. No contexto internacional, para lidar com as críticas de credibilidade da CID, o CAD passaria a adotar novos princípios. Em 1985 estabeleceu que pelo menos 25% dos empréstimos fossem a fundos perdidos, ampliando, em 1987 para 35%[287]

Grande parte da literatura aqui apresentada é enfática em afirmar que o empreendimento pós-colonial francês sustentando nas práticas da françAfrique perduraram no tempo deixando traços ainda nos dias de hoje. Talvez o mais significativo deles seja o Franco CFA, a última moeda colonial ainda em atividade no mundo. A moeda está dividida em dois blocos de países: o da África Ocidental e o da África Central totalizando quatorze países, dos quais doze são ex-colônias francesas. Por meio do Franco CFA, a França conseguiu garantir o controle da moeda e das políticas financeiras das suas ex-colônias[288]. De acordo com Alexane Deslandes (2019), o Franco CFA também foi porta de entrada para muitos acordos comerciais que deram direitos exclusivos ou preferenciais à França e chave de troca para o suporte diplomático nas novas nações no âmbito dos acordos multilaterais. Segundo a autora, 50% de todas as reservas

[286] BALLEIX, C., 2017.

[287] LICKERT, V. 2017 b.

[288] SIRADAG, A., 2014.

estrangeiras dos países participantes do CFA deve ser mantido no tesouro francês, o que cria uma forte dependência econômica, tornando-se fonte de contestação e forte desconfiança por parte das lideranças africanas. Em 1994, sob influência do FMI, a França desvalorizou a moeda em 50%, o que agravou a instabilidade econômica na África francófona[289]. Outro aspecto contestável é a liberdade de circulação e de convertibilidade da moeda em euro, o que pode influenciar na evasão de divisas fruto de corrupção para a Europa e mesmo facilitar a evasão dos lucros das empresas estrangeiras para suas sedes. Além disso, a fragilidade econômica dos países da zona livre do franco torna a dependência dessa moeda uma grande dificuldade de diversificar as fontes de empréstimo e investimento para além da França. Deslandes (2019) questiona a capacidade de soberania de Estados que não podem controlar sua própria moeda e as razões pelas quais mesmo após a vinculação da moeda ao Euro, em 1999, o controle continuar localizado em Paris e não em Frankfurt ou em qualquer outro país africano do bloco.

O fim da Guerra Fria trouxe mudanças estruturais na política mundial que abalaram consideravelmente a fluidez francesa no continente africano frente à transição de um sistema bipolar para unipolar e um crescente movimento democratizante na África e de queda de regimes autoritários[290]. As práticas da françAfrique tornaram-se, a partir da década de 1990, cada vez menos toleráveis frente à evolução da agenda democrática e o continuado apoio francês a regimes autoritários e líderes corruptos tornou-se cada vez mais velado. O suporte francês ao genocídio de Ruanda, em 1994, minou sua imagem junto aos países africanos e prejudicou sua credibilidade na política mundial, forçando uma mudança significativa na sua inserção no continente e obrigando a França a apostar cada vez mais no multilaralismo. Além de diluir os custos da sua influência, a atuação multilateral por meio de organismos internacionais também proporcionou maior credibilidade frente a uma relação extremamente desgastada. A partir de 1998 com a criação do Reforço das Capacidades Africanas de Manutenção da Paz (RECAMP), a influência militar francesa ganharia contornos de cooperação multilateral, embora ainda sob a liderança ativa da França nas operações de manutenção da paz no continente[291].

O fim da Guerra Fria motivou uma forte reforma para acabar com a françAfrique e tornar a atuação francesa, segundo a narrativa oficial do governo, mais coerente e eficaz, sendo o principal elemento nesse sentido, a integração do Ministério da Cooperação ao Ministério das

[289] MARTIN, G., 2000.

[290] SIRADAG, A., 2014.

[291] Idem.

Relações estrangeiras[292]. As décadas de 1990 e 2000 seriam marcadas, nesse sentido, pela tentativa de adaptação das políticas de cooperação francesas às estruturas multilaterais da OCDE, incorporando, a partir dos anos 2000 mecanismos de controle e relatórios regulares sobre a coerência de políticas para o desenvolvimento[293], aspecto que será mais bem analisado na seção seguinte. Conforme esclarece Corinne Balleix (2013), mesmo sendo notório o esforço francês em adaptar suas instituições às demandas por maior eficácia da ajuda e coerência das políticas, a França exerceu forte influência para garantir que as diretrizes de coerência não possuíssem um caráter obrigatório:

> Em temas relativos à eficácia da ajuda, como a implementação do código de conduta europeu sobre a divisão do trabalho entre os doadores europeus, a França - em comum com seus parceiros europeus - raramente está disposta a entrar em "cooperação delegada", ou a se retirar de um sector ou país a favor de um parceiro europeu, se o considerar prejudicial para os seus interesses e visibilidade no mundo em desenvolvimento. Assim, a França desempenhou um papel importante para garantir que o código de conduta europeu não tenha força jurídica vinculativa, deixando os Estados-Membros livres para avaliarem o seu valor agregado, e que a divisão do trabalho entre os doadores europeus está sujeita ao princípio da reciprocidade no caso de retirada de países ou setores (BALLEIX, C. 2013. p. 167. **Tradução própria**[294]).

De acordo com a autora, há uma forte resistência da França em ceder o controle da sua cooperação à esfera multilateral. É fácil compreender essa resistência tendo em vista a forma como a cooperação francesa tem sido instrumentalizada para garantir a sobrevida da sua zona de influência. As pressões por eficácia e maior coerência nas práticas de cooperação vis-à-vis o desgaste nas relações com suas antigas colônias geraram impactos na estrutura da cooperação francesa e impulsionaram uma reforma na estrutura das instituições da cooperação francesa a partir de 1998 que, com poucas alterações respondem ao modelo atual e que será objeto de análise na próxima seção.

Na mesma direção, algumas transformações importantes também foram instituídas no âmbito econômico. De acordo com Victória Lickert (2017 b), as imposições externas por maior

[292] BALLEIX, C., 2013.

[293] Idem.

[294] On themes concerning aid effectiveness, such as the implementation of the European code of conduct on the division of labour among European donors, France – in common with its European partners – is rarely disposed to enter into “delegated cooperation”, or to withdraw from a sector or country in favour of a European partner, if it considers that prejudicial to its interests and visibility in the developing world. Thus, France has played a role in ensuring that the European code of conduct has no binding legal force, leaving Member States free to evaluate their added value themselves, and that the division of labour among European donors is subject to the principle of reciprocity in the case of withdrawal from countries or sectors.

coerência e eficácia da ajuda desestimulam o investimento privado na zona do fraco, migrando para novos países como Nigéria e África do Sul, desvinculando-se da ajuda francesa, o que pode justificar, em parte, também a diversificação da cooperação francesa para fora da zona do Franco e do estabelecimento de zonas prioritárias.

Como buscaremos demonstrar neste capítulo, embora as práticas de eficácia da ajuda e de CPD tenham assumido um lugar importante a partir da década de 1990, nas práticas de cooperação da França, esse foi um processo que enfrentou grande resistência. Não houve mudanças significativas no desenho institucional - herança, em muitos aspectos, do modelo burocrático imperial. Até hoje, por exemplo, a *Cellule Africaine* e o Franco CFA fazem parte dessa estrutura e as ex-colônias continuam como zona prioritária da AOD francesa. A CPD funcionou, nesse sentido, muito mais como um verniz conceitual do que mudanças nas práticas concretas de cooperação. O lento processo de adaptação às imposições do CAD da OCDE, nesse sentido, também dialoga com uma tentativa de segurar o seu poder hegemônico e o *status* de potência conquistado no período imperial vis-à-vis um contexto de diversificação e ascensão de novos atores estatais da CID contemporânea.

4.2.2 Perspectivas Conceituais e Políticas Sobre a Cooperação Sul-Sul Brasileira

De acordo com Amado Cervo (1994), o conceito brasileiro de cooperação foi fundado historicamente com base em três elementos principais: 1) um caráter pacifista e cooperativista veiculado como valor político; 2) interesse econômico voltado para o desenvolvimento industrial nacional; 3) pragmatismo desideologizado e despolitizado como *modus faciendi* no qual a ideia de Cooperação Técnica Internacional (CTI) foi discursivamente encaixado[295]. Para o autor, a CTI brasileira transitou de uma acepção associada à assistência técnica para a de cooperação para o desenvolvimento. Essa transição conceitual implicou também um reposicionamento diplomático do Brasil para se colocar como uma liderança política de um movimento global de solidariedade com as nações em desenvolvimento. Essa transição ocorreu

[295] Na medida em que a CTI legitima uma forma de atuação que pode ser discursivamente esvaziada de um sentido político em nome de interesses de transferência de conhecimentos e práticas voltadas para o aperfeiçoamento da técnica.

nos anos 1970, quando a diplomacia brasileira se reinventou multilateralmente, mormente nos debates Norte-Sul sobre desenvolvimento:

> A evolução conceitual concluiu-se no momento em que se percebeu a potencialidade da CTI promovida pelo sistema da ONU, que incluía a CTPD (Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento). Ao pensamento brasileiro, a cooperação assistencial passou a causar repugnância, visto que se requeria da política exterior uma cooperação econômica, científica e tecnológica a implementar-se entre as partes, em condições cada vez mais igualitárias. A CTI prestada pelo Brasil irá integrar progressivamente a política exterior brasileira com finalidades não-próprias, ou seja, para "criar e aprofundar laços econômicos, tecnológicos e culturais". (CERVO, 1994. p.42).

Como podemos observar, a transição conceitual para a CTPD serviu de instrumento para um posicionamento racionalizado e conveniente ao contexto, forjando uma linha discursiva que perdura até os dias de hoje. A ideia de Cooperação Sul-Sul foi, portanto, produzida como elemento fulcral da diplomacia brasileira, tendo em vista o objetivo do país em tornar-se, enquanto potência média, um dos principais porta-vozes do interesse de um bloco de países que passariam a ser definidos como "Terceiro Mundo" ou, mais contemporaneamente, "Sul global".

A transição para uma nação "representante" de um Sul ascendente não fora, contudo, um processo natural. A aproximação do Brasil com os países do Sul foi parte de uma estratégia pragmática vis-à-vis uma série de transformações vivenciadas especialmente a partir da década de 1970, na estratificação do poder no plano internacional como consequência de um processo de erosão da ordem mundial estabelecida a partir da Segunda Guerra Mundial[296], que implicou perda de capacidades hegemônicas dos Estados Unidos, gradativo fortalecimento do Japão e da Europa Ocidental, emergência de novas potências intermediárias e progressiva liquidação dos impérios coloniais[297].

Para Maria Regina e Gerson Moura (1982), a perda gradual de hegemonia norte-americana flexibilizou as estruturas do capitalismo existente e permitiu ao Brasil uma diversificação da dependência, aumento do seu poder de barganha frente aos Estados Unidos e, assim, aumento da capacidade de maximizar suas vantagens comparativas. Essa perspectiva relativamente mais autônoma da Política Externa Brasileira aparece com grande força no

[296] Declínio da Pax Americana estabelecida no pós Segunda Guerra sem, contudo, alterar estruturas institucionais forjadas. Em outro trabalho (1990), MRSL explica que " o declínio da posição anterior deste país não levou, entretanto, ao desaparecimento dos regimes que ele outrora patrocinara, sendo que em certas áreas, uma ordem "oligopolista" sucedeu a antiga ordem hegemônica. A principal característica desse novo ordenamento é que "um número de países são capazes de afetar o curso das relações internacionais, mas nenhum deles é capaz de, unilateralmente, prover o bem público que seria um 'novo sistema internacional'".

[297] LIMA; MRS; MOURA, G. 1982.; LIMA, MRS. 1990.

Governo Geisel. O que ficou conhecido como “pragmatismo responsável”, é percebido, em grande medida, como fruto da desilusão em relação a uma posição de “aliado especial” dos Estados Unidos. Assim, à luz da percepção, por parte das elites políticas, de uma posição protagônica do Brasil no cenário internacional, o discurso de “alinhamento não-automático” e do Brasil como uma nação “não satelizável”, buscava atribuir novos caminhos para o seu papel no cenário internacional, frente a uma consciência cada vez mais aguda do interesse das grandes potências em manter relações de poder assimétricas e a concentração do oligopólio das decisões em suas mãos[298].

> A tentativa esboçada no início do governo Geisel de ingresso ao círculo fechado das potências industriais levou a uma intensificação das relações bilaterais para criação de mecanismos de consulta política entre Brasil e Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha e França. Entretanto, a própria dinâmica das relações internacionais (especialmente articulação crescente das políticas dos países desenvolvidos e o distanciamento igualmente crescente entre "Norte" e o "Sul") encarregou-se de desfazer ilusões e encaminhar a diplomacia brasileira para uma ênfase cada vez maior na ação multilateral. O Brasil foi, política e conceitualmente, "empurrado" para o Terceiro Mundo pelos países ocidentais e desenvolvidos. Por isso sua diplomacia tem esmerado em produzir argumentos de apoio à existência do "Sul" como realidade política e econômica e a sua capacidade de atuar em bloco face aos países industrializados do ocidente, caracterizados também em bloco como "Norte". O Brasil é hoje um dos mais ativos participantes do difícil "diálogo Norte Sul" nos foros multilaterais. (LIMA, M. R. S.; MOURA, G. 1982. p. 350).

Além da clara recusa de um tratamento igual das potências hegemônicas em relação ao Brasil, seu *status* diferenciado de “potência média” limitou o País a assumir responsabilidades diferenciadas em relação aos países mais pobres e criou dificuldades de acesso a financiamentos internacionais, a mercados externos e a insumos energéticos, além de uma série de constrangimentos ao crescimento econômico brasileiro desde o início dos anos 1970[299].

Para Maria Regina Soares de Lima (1990; 2005), o Brasil ocupa uma posição delicada no sistema internacional, pois, sendo uma potência média, dispõe de capacidades limitadas em relação aos países ricos e, ainda assim, precisam lidar com uma série de dificuldades econômicas, políticas e sociais no plano interno. A percepção de um *status* diferenciado no cenário internacional acaba se tornando, em vários sentidos, também um impasse ao próprio desenvolvimento. Conforme defende a autora, entre as décadas de 1960 e 1970, o Brasil era considerado um *system-affecting state*; isto é, um país que mesmo com capacidades limitadas em relação às potências, possuía um perfil internacional assertivo e exercia influência no

[298] LIMA; MRS; MOURA, G. 1982. Os autores citam, como exemplo, dentre outros, o poder de veto e o Tratado de Não-Proliferação.

[299] LIMA, M. R. S., 1990.

cenário internacional. Aos poucos a fragilidade da sua posição negociadora foi transparecendo, especialmente pela intensificação de "políticas de graduação", que implicaram tanto a *"retirada do tratamento diferenciado e preferencial aos semi-industrializados quanto à condicionalidades do acesso aos mercados industrializados e a adoção de políticas comerciais consideradas apropriadas da perspectiva dos principais atores do regime de comércio". (LIMA, M. R. S., 1990. p.21).* Para Maria Regina (1990), por serem vistos como caronas em acordos que beneficiam os países mais pobres, potências médias como o Brasil são os principais alvos de condicionamentos a eventuais benefícios resultantes das negociações multilaterais. A "virada" do Brasil para o Sul representou, portanto, uma tentativa de manutenção da posição de protagonismo e, dada a dificuldade de se posicionar como um ator relevante nesse cenário, de enfrentamento da ordem vigente. Esse foi um processo duramente construído que acompanhou um movimento já em voga. Foi pragmática porque também ajudou a constituir uma imagem do Brasil como parceiro privilegiado dos países do Sul, fortalecendo o acesso brasileiro a tais mercados e permitiu ao País desempenhar um papel mais autônomo e expressivo. A atuação do Brasil, especialmente em termos de cooperação, evoluiu com o processo de redemocratização atingindo seu ápice com a política externa "altiva e ativa" perseguida por Celso Amorim nos anos do governo Lula.

Olhando para a trajetória e evolução da agenda brasileira de cooperação e o seu enriquecimento conceitual é possível compreender que a CSS é um forte instrumento de legitimação da posição do Brasil como um mediador dos interesses dos países do Sul, tornando-se, assim, um potente instrumento da própria diplomacia brasileira. Nota-se, nesse sentido, a incorporação de uma série de princípios atribuídos à diplomacia como parte dos princípios defendidos na própria CSS brasileira, como, por exemplo, os princípios de solidariedade, não-intervenção e co-responsabilidade. De acordo com Bruno Ayllón Pino e Iara Leite (2010)

> Segundo o discurso oficial, a cooperação do Brasil com outros países em desenvolvimento, inspirada na filosofia da "associação para o desenvolvimento", é baseada em dois princípios: solidariedade e corresponsabilidade. O princípio da solidariedade apresenta três facetas: as bases não comerciais e não lucrativas das ações conduzidas; a ausência de condicionalidades e a identidade entre as partes, que serviria de base para ações pautadas no interesse comum, em detrimento de iniciativas orientadas por interesses egoístas. O princípio da corresponsabilidade indica o caráter não assistencialista e não paternalista das ações conduzidas. Incorpora a ideia de autonomia por meio do fortalecimento institucional, apropriação ou domínio (ownership) e a responsabilidade (*accountability*) dos beneficiários sobre os programas implementados. (AYLLÓN PINO, B. A; LEITE, I., 2010. p. 22. **Tradução própria**[300]).

[300] Según el discurso oficial, la cooperación de Brasil con otros países en desarrollo, inspirada en la filosofía de la "asociación para el desarrollo" se sustenta en dos principios: solidaridad y corresponsabilidad. El principio de

De acordo com os autores, em linhas gerais os princípios acima listados são semelhantes àqueles que fundamentam a própria CTI. O traço diferencial é o caráter compartilhado do passado colonial e, portanto, de um lugar hierarquicamente inferiorizado na estrutura internacional. O pragmatismo notório na conquista de parceiro econômico preferencial não exclui esse lugar reivindicado pelo Brasil como legítimo, mas demonstra a complexidade e heterogeneidade das relações entre os Estados, dado um contexto em que o ordenamento multilateral de um capitalismo ascendente em torno do poder hegemônico dos Estados Unidos no pós Segunda Guerra criou escalas de desenvolvimento do centro para a periferia. Maria Regina Soares de Lima e Gerson Moura (1982) deixam claras essas escalas ao argumentar que os países desenvolvidos foram subdivididos, dentro do Terceiro Mundo, com o objetivo político de impedir que eles agissem como um todo homogêneo no espaço multilateral, separando-os em pelo menos três níveis: os países da OPEP, os Newly Industrialized Countries (NICs) - entre os quais se encontrariam Brasil, México, Argentina e os países efetivamente pobres - e o "quarto mundo", sendo estes últimos, objeto dos programas de assistência econômica e concessões comerciais.

No lado da atuação multilateral, a estratégia de se posicionar como "representante" dos interesses de um bloco tão heterogêneo de países gerou, em diversos momentos, contradições entre os próprios interesses e os interesses mais difusos de um Sul global. No lado da cooperação brasileira, a unidade entre um projeto nacional e interesses econômicos de burguesias locais produziu, ao longo dos anos, uma série de práticas incoerentes com os propósitos de desenvolvimento das nações parceiras da cooperação, atendendo, prioritariamente, a interesses expansionistas do capitalismo brasileiro, o que não difere muito do autointeresse, diversas vezes denunciado, da cooperação promovida pelos países ricos.

No contexto de uma estrutura capitalista extremamente hierarquizada, o Brasil se coloca numa posição de equilíbrio entre a dependência e autonomia. A posição intermediária assumida pelo Brasil no espaço multilateral cria mecanismos para que, com o objetivo de desenvolver sua estrutura capitalista, o Estado assuma uma postura de agente de integração desses interesses de uma fração da burguesia nacional que não poderia se sustentar sem o forte peso do Estado

solidaridad presenta tres facetas: las bases no comerciales y no lucrativas de las acciones conducidas; y la identidad entre las partes, que serviría de base para acciones pautadas por el interés común, en detrimento de iniciativas orientadas por intereses egoístas. El principio de corresponsabilidad señala el carácter no asistencialista y no paternalista de las acciones conducidas. Incorpora la idea de autonomía por la vía del fortalecimiento institucional, de la apropiación o domínio (ownership) y de la responsabilidad (accountability) de los beneficiarios sobre los programas implementados.

para criar condições de competitividade tanto no âmbito interno (criando condições favoráveis para a indústria se desenvolver)[301] quanto no âmbito externo (expandindo seu comércio), sempre de modo pouco autônomo e insuficiente para superar essa posição intermediária.

Olhando para os processos internos e para as tensões produzidas por essas frações de classe, Tatiana Berringer (2015), argumenta que apesar heterogênea e com interesses diversos, a burguesia nacional conseguiu se alinhar, especialmente nos anos dos governos Lula, em torno de quatro interesses comuns: 1) conquista de novos mercados para exportação; 2) realização de investimentos diretos no exterior, 3) prioridade de seus produtos e serviços nas compras do Estado e das empresas estatais e 4) maior proteção ao mercado interno. A autora destaca que a existência de uma fração é circunstancial e temporal e que a aglutinação dos segmentos que a integram é determinada por aspectos de âmbito nacional e internacional, cabendo ao Estado o papel de compatimentarizar interesses conflitantes por meio de um "equilíbrio instável dos compromissos". O alinhamento de diferentes frações de classe - não apenas a burguesia nacional, mas também a classe trabalhadora e dos movimentos sociais - garantiram, na visão da autora, uma maior autonomia do Estado brasileiro no cenário internacional no processo de proteção dos mercados internos, aumento das exportações e impulso à internacionalização das empresas nacionais. Para a autora, o agronegócio exerceu influência pivotal nesse processo, pois apesar da forte inclinação para se associar ao neoliberalismo, a posição protecionista dos Estados Unidos nas negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e das demais potências na Rodada Doha acabaram por contribuir com um alinhamento dessa fração de classe a uma política externa mais protecionista, de valorização e fortalecimento do Mercosul e de apoio a iniciativas de diversificação e aproximação com os países do Brics e do G20.

Inegavelmente, a cooperação brasileira, permeada por uma estrutura internacional de poder hierárquica, reflete essa posição aparentemente contraditória, ora pendendo para uma relação que favoreça seus objetivos econômicos, mas que o colocam na órbita da dependência econômica, ora atuando como voz altiva, se comportando como liderança dos interesses dos países do Sul. Ambas estratégias, embora aparentemente antagônicas, explicitam essa posição equilibrista entre dependência econômica e a relativa autonomia de uma nação cujos objetivos de desenvolvimento encontram fortes mecanismos de resistência. Esse equilíbrio entre a autonomia e a dependência é objeto de estudo de Maria Regina (1990) que, identificando uma

[301] E aqui podemos pensar desde facilidades como a redução de impostos à regulamentação e controle da economia com a flexibilização das leis trabalhistas – elemento que representa nos países centrais forma direta de aumento da renda do país internamente (vide Raul Prebisch sobre deterioração dos termos de troca).

lacuna nos estudos sobre potências médias, propõe um quadro conceitual capaz de dar conta das peculiaridades do comportamento destes atores. Partindo da ideia de que dependência e autonomia são inerentes às relações internacionais dos países semiperiféricos, a autora postula, sob o amparo das teorias da ação coletiva, cinco modalidades de estratégia externa no comportamento internacional destes países: 1) ação unilateral, no qual são desconsiderados os custos das ações sobre terceiros países; 2) comportamento de "carona", em que se obtém os benefícios de terceiros países sem arcar com os custos dos bens providos; 3) estratégia de hegemonia, quando o país manipula em benefício próprio incentivos positivos e instrumentos coercitivos para obter um regime mais favorável aos seus interesses; 4) ação de liderança e na organização da ação coletiva em vista da existência de benefícios que podem ser apropriados individualmente e, finalmente 5) comportamento tipo mais reativo em que, por força de instrumentos coercitivos manipulados por outros Estados, o país adere às regras do jogo em uma determinada área temática. O comportamento vai variar, portanto, de acordo com as capacidades de dominância em cada situação específica como consequência da configuração desequilibrada dos recursos de poder deste país em diferentes áreas. Na perspectiva da autora, existe um componente estrutural que gera "incoerência" no comportamento destes países e que não pode ser atribuído à deficiência de racionalidade dos decisores[302]. Tomando emprestado o modelo para pensá-lo à luz do comportamento brasileiro na CSS, é possível constatar que, se inicialmente o Brasil agiu de modo mais reativo (comportamento 5), atendendo a imposições de "graduação", com o amadurecimento da sua atuação e com a política altiva desempenhada nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), a CSS brasileira passou a ser instrumentalizada como estratégia de liderança (comportamento 4). O comportamento de liderança não exime a existência de interesses privados, ao contrário.

Olhando para a mudança de uma postura mais reativa sobre a "graduação" do Brasil para uma postura de "liderança" é possível dialogar com o trabalho desenvolvido por Carlos Milani, Maria Regina Soares de Lima e Letícia Pinheiro (2017) que olham para a "graduação" como um dilema frente a uma série de incertezas tanto em relação à contestação dos países centrais quanto em relação aos riscos de não reconhecimento da sua liderança regional por parte dos países vizinhos. A graduação, nesse sentido, tem a ver com as **ambições** que as elites e os tomadores de decisão possuem em relação ao país (de protagonismo ou de followership) e o

[302] A autora aplica o modelo em três casos específicos: no campo das negociações no Tratado de Não-Proliferação Nuclear que, para a autora, se observou o comportamento 1 e 2. Nas negociações sobre livre comércio - UNCTAD/GATT, se observou os comportamentos 4 e 5. No caso das negociações em torno da Bacia do Prata, o comportamento 3.

papel na constituição das regras internacionais (rule-maker ou rule-taker). Para os autores, nos anos do governo Lula, o Brasil vai, de fato, assumir os riscos de se colocar como uma potência graduada e, nesse sentido, a CSS, assumirá centralidade na construção dos caminhos de uma diplomacia mais voltada para os países do Sul. Se no governo FHC a política externa estava voltada para busca de credibilidade junto às potências centrais e de obediência às regras, nos governos Lula-Dilma a política externa buscou exercer maior autonomia em relação aos países centrais e participar ativamente na produção de novas regras. Inegavelmente, contudo, o governo FHC exerceu um importante papel na construção de diálogos com os países em desenvolvimento. Laços que foram estreitados nos governos petistas cuja ênfase nas relações Sul-Sul serviu de instrumento para um papel mais ambicioso para o País[303]. Num contexto nacional de plena democracia e crescimento econômico, a diplomacia nos anos dos governos petistas possibilitou um exercício de uma postura mais altiva e autônoma do Brasil no ambiente internacional.

De acordo com Carlos Milani (2018) a diplomacia brasileira é resultado de uma combinação histórica entre aceitação e resistência às normas internacionais, entre arranjos regionais e globais e entre aspirações de potências médias e aspirações de poder internacional. Na perspectiva do autor, os anos da diplomacia altiva e ativa[304], buscou resolver essa equação a favor da aceitação da graduação do Brasil nas relações internacionais, não exatamente pelo confronto direto com as potências ocidentais, mas pela assertividade, engajamento e negociação, diversificando as parcerias internacionais e apostando na CSS.

> Ressalte-se que, no começo do século XXI o Brasil apresentava clara diferenciação em relação a outros países em desenvolvimento quanto às suas capacidades materiais, diplomacia e reconhecimento internacional relativo. Os ganhos econômicos e políticos obtidos graças a uma diplomacia de solidariedade com outros países do Sul eram visíveis internacionalmente, mas também no âmbito doméstico (empregos, crescimento das empresas, diversificação de parcerias econômicas etc.). Embora o país não buscasse primazia internacional, nem tentasse desenvolver armamentos nucleares que pudessem resultar em trajetória semelhante à da Índia, por exemplo, o Brasil demonstrou, entre 2003 e 2014, nítida ambição de, ao mesmo tempo, participar da revisão das regras dos jogos internacionais e mudar seu *status* e seu papel no tabuleiro do xadrez global. (MILANI, 2018. p. 269-270).

Se nos governos Lula-Dilma o Brasil assumiu uma postura de "graduação" a partir de 2016 com o processo controverso de *impeachment* e, posteriormente com a eleição de Jair

[303] MILANI, C. R. S., 2018.

[304] Expressão desenvolvida pelo Chanceler Celso Amorim, nos dois mandatos do governo Lula, para definir a atuação diplomática do Brasil neste período.

Bolsonaro, o Brasil se “desgraduou” no sentido de adotar um caminho exatamente oposto ao de autonomia e buscando novamente uma credibilidade junto às potências centrais, especialmente dos Estados Unidos, abandonando liderança dos países do Sul. Os resultados desse “novo” caminho são ainda nebulosos, tornando-se, portanto, pouco qualificáveis ou quantificáveis, pois implica o desmonte de uma posição do Brasil no contexto internacional que vinha sendo forjada há décadas, ganhando maior corpo no contexto pós redemocratização. Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo olhar para a cooperação do Brasil no campo da Segurança Alimentar e Nutricional, consciente de que os princípios e interesses que motivaram as ações do Brasil não representam mais a prioridade do atual governo, cuja realidade nesse setor necessitará de pesquisas futuras para compreender de forma mais completa as mudanças que ocorreram.

4.3 Estruturas da Cooperação

Dentre as diversas camadas da literatura sobre CPD, a análise das estruturas da cooperação também são fundamentais para pensar em termos de coerência. Nesse sentido, o que a análise das estruturas da França e do Brasil nos falam quanto à coerência das respectivas políticas de cooperação? A presente seção, tem por objetivo refletir sobre os desenhos institucionais e os elementos mais centrais da estrutura da cooperação de ambos os países.

4.3.1 Estrutura da Cooperação Francesa

Embora, como vimos, a estrutura da cooperação francesa apresente resquícios dos tempos coloniais, a segunda metade dos anos 1990 foi marcada por um forte movimento social a favor da ruptura das práticas da FrançAfrique. Em um contexto de ascensão, no plano internacional, do discurso de valorização da democracia, dos direitos humanos, da boa governança e do combate à pobreza, a França ainda enfrentava as consequências sociais do suporte ao genocídio de Ruanda, em 1994, que até os dias de hoje deixa marcas morais

profundas em uma França que sempre se considerou o bastião de valores republicanos[305]. No mesmo período, surgiram as primeiras denúncias, por parte de François Verschave sobre o "lado b" da diplomacia francesa. Paralelamente, no âmbito multilateral, o CAD da OCDE pressionava por uma maior institucionalização e harmonização das práticas da ajuda ao desenvolvimento[306]. A União Europeia também movimentava seus peões no sentido de institucionalizar suas estratégias de ajuda externa, exercendo cada vez mais influência sobre o desenho institucional das políticas de cooperação de seus Estados-membros, inclusive os mais poderosos. Tais aspectos, somados à já desgastada credibilidade francesa junto às suas ex-colônias, foram o motor que impulsionou o anúncio, em 1998, de uma "reforma da cooperação" que, com alterações pontuais ao longo dos anos, responde ao atual formato da cooperação francesa. Uma reforma que, como veremos, não foi capaz de superar, de fato, os problemas da FrançAfrique.

Antes da reforma, a responsabilidade da ajuda ao desenvolvimento era compartilhada principalmente pelo Ministério da Economia e das Finanças e pelo Ministério da Cooperação. Este, em 1996, contava com 637 funcionários na administração central e 366 em missões de cooperação e ações culturais[307]. Um dos componentes centrais da reforma, nesse sentido, foi a dissolução do Ministério da Cooperação e sua anexação ao Ministério das Relações Estrangeiras (o *Ministère des Affaires Etrangères*, também conhecido como Quai d'Orsay ou MAE). Ainda assim, o principal problema com a estrutura anterior não era necessariamente institucional, mas político, devido aos problemas históricos do vínculo colonialista[308]. A anexação, embora tenha muito a dizer sobre a vontade de se dissociar do passado colonial, não evitou o principal componente desse passado: a Célula Africana não foi desintegrada. A "reforma da cooperação", nesse sentido, inaugurou uma fase de reestruturação burocrática para adaptar-se ao campo da ajuda ao desenvolvimento no espaço multilateral e de constituição de um sistema interno mais racionalizado. De acordo com Marc Pilon (1998), três noções-chave guiavam os objetivos da reforma: simplificação, coerência e transparência. Nesse sentido, a fusão do Ministério da Cooperação ao MAE seria uma resposta política aos problemas de

[305] Recentemente, em 2019, Macron criou uma comissão para investigar papel da França no genocídio de Ruanda.

[306] A fase da ajuda multilateral institucionalista discutida no capítulo 1

[307] PENNE, G.; DULAIT, A.; BRISEPIERRE, P., 2001.

[308] PILON, M., 1998.

credibilidade da cooperação transvestida de "modernização". De acordo com Julien Meimon (1997):

> A ideia foi então integrar o Ministério da Cooperação ao Quai d'Orsay para "descompartimentar a África e [para] fazer da ajuda ao desenvolvimento um verdadeiro instrumento da política externa francesa". O discurso foi prudente, articulado em torno da ideia de administrativo racionalização e moralização das relações franco-africanas: "adaptar melhor a ajuda na política externa francesa", clarificar responsabilidades, reforçar a "coerência" e a "transparência", ir na direção da "simplicidade" e da "eficiência", evitar a "duplicação" ((MEIMON, J. 1997. p.31. **Tradução Própria**[309].).

Na perspectiva do autor, a desconstituição do Ministério da Cooperação coincidiu também com um momento de mudança de rumo da política francesa para a África, marcando de forma simbólica, a tentativa de ruptura com uma estrutura visceral e o aceno para um novo posicionamento frente aos desafios postos pelo cenário internacional. Estruturalmente, portanto, o Ministério da Cooperação transformou-se num departamento dentro do Quai d'Orsay, chamado de Direção Geral da Cooperação Internacional e Desenvolvimento (DGCID). A reforma atingiu 5 eixos[310]: 1) Criação de um Comitê Interministerial da Cooperação Internacional e do desenvolvimento (CICID); 2) reagrupamento dos serviços do MAE para abarcar a cooperação, transformando progressivamente as missões de cooperação e de ação cultural como serviços das embaixadas e compartilhando o controle orçamentário da cooperação com o Ministério da Economia, das Finanças e da Indústria; 3) Definição de um operador pivô da cooperação - a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) sob o comando do CICID; 4) criação de uma zona de solidariedade prioritária para a cooperação; 5) criação de um Alto Conselho da Cooperação Internacional - *Haut Conseil de la Coopération Internationale* (HCCI) com a participação de representantes da sociedade civil (fundações, associações, ongs, especialistas, jornalistas, representantes de coletivos locais, etc.).

A modernização da estrutura de cooperação iniciada pelo Primeiro-Ministro socialista Lionel Jospin inspirava-se em três aspectos principais: a) racionalizar um sistema de ajuda complexo e promover uma melhor coordenação dos serviços; b) reforçar a eficácia da ajuda e sua "seletividade"; c) reafirmar a prioridade para países em desenvolvimento, mantendo os

[309] L'idée est alors d'intégrer le ministère de la Coopération au Quai d'Orsay afin de « décloisonner l'Afrique et [de] faire de l'aide au développement un vrai instrument de la politique étrangère de la France 13. » Le discours est prudent, articulé autour de l'idée de rationalisation administrative et de moralisation des relations franco-africaines: «mieux adapter l'aide dans la politique extérieure de la France », clarifier les responsabilités, renforcer la « cohérence » et la « transparence », aller dans le sens de la « simplicité » et de l'« efficacité », éviter les « doublons ».

[310] Em "Apêndice E" ver o documento de constituição da reforma

"fluxos substanciais" de ajuda[311]. Podemos argumentar, pelas publicações da época, que o interesse em harmonizar suas estruturas também respondia ao processo de centralização da agenda de Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD) no âmbito do CAD da OCDE. No comunicado do Quai d'Orsay de 4 de fevereiro de 1998, a ideia de coerência já aparece como elemento motivador da reforma:

> A França pretende manter fluxos substanciais de ajuda oficial ao desenvolvimento, concentrando-se em sua maior coerência, maior eficiência e seu melhor controle dos gastos públicos. Fiel aos seus compromissos e aos princípios que orientam a sua ação a favor do desenvolvimento, ela deseja adaptar os instrumentos da sua política de cooperação (MAE, 1998. **Tradução Própria**[312] Documento em "Apêndice E").

A partir da reforma, a arquitetura institucional da cooperação francesa continuou bastante complexa e subordinada a uma ampla estrutura interministerial. A responsabilidade política foi compartilhada entre o presidente da República, o Primeiro-Ministro e três ministérios principais: o Ministério do Desenvolvimento, o Quai d'Orsay e o Ministério da Economia e Finanças (MINEFI). A responsabilidade administrativa ficou a cargo do MAE e a responsabilidade econômica ficou a cargo do MINEFI. Para harmonizar e integrar as estruturas dos ministérios, o papel central passou a ser do CICID. A execução das políticas ficou a cargo do Escritório Francês de Desenvolvimento - *Caisse Française de Développement* (CFD) que passaria a se chamar, a partir daquele momento, de Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD). Além disso, outros ministérios também participariam dessa estrutura por meio de uma inserção setorial. A partir da reforma, a AFD assumiria um papel pivotal na cooperação francesa, centralizando a operacionalidade dos projetos. De acordo com o Relatório do MEAE[313] et al (2012), ao longo dos anos, a AFD foi ampliando o seu escopo de atuação. As decisões estratégicas do CICID de 2004 a 2006 formalizaram a transferência para a Agência da gestão de projetos relacionados a desenvolvimento econômico e social (agricultura e desenvolvimento rural, saúde, educação básica, treinamento vocacional, meio ambiente,

[311] PENNE, G.; DULAIT, A.; BRISEPIERRE, P., 2001.

[312] La France entend maintenir des flux substantiels d'aide publique au développement, en s'attachant à leur plus grande cohérence et à leur eflìcacité accrue et à une meilleure maîtrise de la dépense publique. Fidèle à ses engagements et aux principes qui guident son action en faveur du développement, elle souhaite adapter les instruments de sa politique de coopération.

[313] O MAE atualmente se chama MEAE (Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères). Mas é possível encontrar outras nomenclaturas todas aceitas pelo corpo burocrático. Além da mais comum e continuada Quai d'Orsay, é possível encontrar referência como Ministère des Relations Extérieures (MRE), Ministère des Affaires Etrangères (MAE), Ministère des Affaires Etrangères et Européennes (MAEE) Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International (MAEDI).

infraestrutura e desenvolvimento urbano), mantendo o MAE, por meio do Fundo de Solidariedade Prioritária (FSP), como o principal executor de cooperação em temas de governança, de justiça, de temas culturais, pesquisa e ensino superior. Só nesse período, o MAE transferiu cerca de 320 cargos de assistente técnico para a AFD[314]. Nos anos posteriores, outras competências foram transferidas também do MAE para a AFD como o cofinanciamento de ONGs, os Serviços de Cooperação e Ação Cultural (SCAC) e os de cooperação universitária, científica e cultural. O quadro de transferências de competência do novo *Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères* (MEAE) à AFD não se encerrou nas reformas. O que se nota é uma tendência de concentração das atividades na AFD. Em 2016, por exemplo, foi transferida para a AFD a competência de promoção da políticas de governança nos países em desenvolvimento. As séries de complementações à reforma de 1998, nesse sentido, caminharam no sentido de dotar a AFD de um poder mais central na execução da CID:

> A AFD aproveitou o desaparecimento do Ministério da Cooperação para se afirmar como a instituição mais competente, em termos técnicos, no campo do desenvolvimento. A AFD tornou-se o "operador central" para a implementação da ajuda francesa ao desenvolvimento. Impregnado, como outras agências europeias, de um referencial liberal de eficiência e seletividade da ajuda, ela promove a cooperação combinando empréstimos e subvenções, estendidos a bens públicos globais e a países emergentes, superando critérios históricos para a ajuda francesa. (BALLEIX, 2010. p. 99. **Tradução própria**[315]).

Em 2004, uma alteração na estrutura delegou ao Primeiro-Ministro o papel de piloto da cooperação e a função de presidir a Conferência de Orientação da Estratégia e Programação (COSP), com a participação de um representante da presidência. Em 2008 o dispositivo de diálogo das políticas de cooperação e a sociedade civil – o HCCI - foi extinto, o que foi objeto de diversas críticas sobre a governança participativa da cooperação. Em 2009, outro dispositivo foi criado também a cargo do Primeiro-Ministro: Conselho de Orientação Estratégica - *Conseil d'Orientation Stratégique* (COS) - composto por representantes de todos os ministros responsáveis pela supervisão da AFD que também estão representados no conselho de administração.

[314] BALLEIX, C., 2010.

[315] L'AFD a tiré profit de la disparition du ministère de la Coopération pour s'affirmer comme l'institution la plus compétente, techniquement, en matière de développement. l'AFD est devenue l'« opérateur pivot » de mise en oeuvre de l'aide française au développement. Imprégnée, à l'instar d'autres agences européennes, d'un référentiel libéral d'efficacité et de sélectivité de l'aide, elle promeut une coopération mêlant prêts et dons, élargie aux biens publics mondiaux et aux pays émergents, dépassant dès lors les critères historiques de l'aide française.

De acordo com Jean-Claude Peyronnet e Christian Cambon (2012), a ideia de criação desses instrumentos de cogestão seria para garantir maior coordenação e maior CPD, mantendo intacta a arquitetura de sua cooperação. Na prática, contudo, esses dispositivos funcionam de forma esparsa e irregular, o que, para os autores, representa uma disfunção ou uma dificuldade de acionar o mecanismo quando necessário. Além disso, de acordo com os autores, para que haja coerência das políticas deve-se assegurar uma estrutura de consulta estreita entre cada uma das administrações e gabinetes ministeriais e, a longo prazo, a adoção de documentos estratégicos como o DCCD (*Development Cooperation Coordination Division*) o que não acontece na estrutura institucional francesa, dados os atrasos de arbitragem do Primeiro-Ministro e do Presidente da República. Na perspectiva dos autores, falta à França uma maior especialização da cooperação com base no código de conduta da União Europeia e uma reestruturação no mecanismo capaz de enxugar e simplificar essa complexa estrutura - por meio, por exemplo, de um ministério pleno - se quiser de fato atingir maior coerência e maior coordenação nas suas práticas.

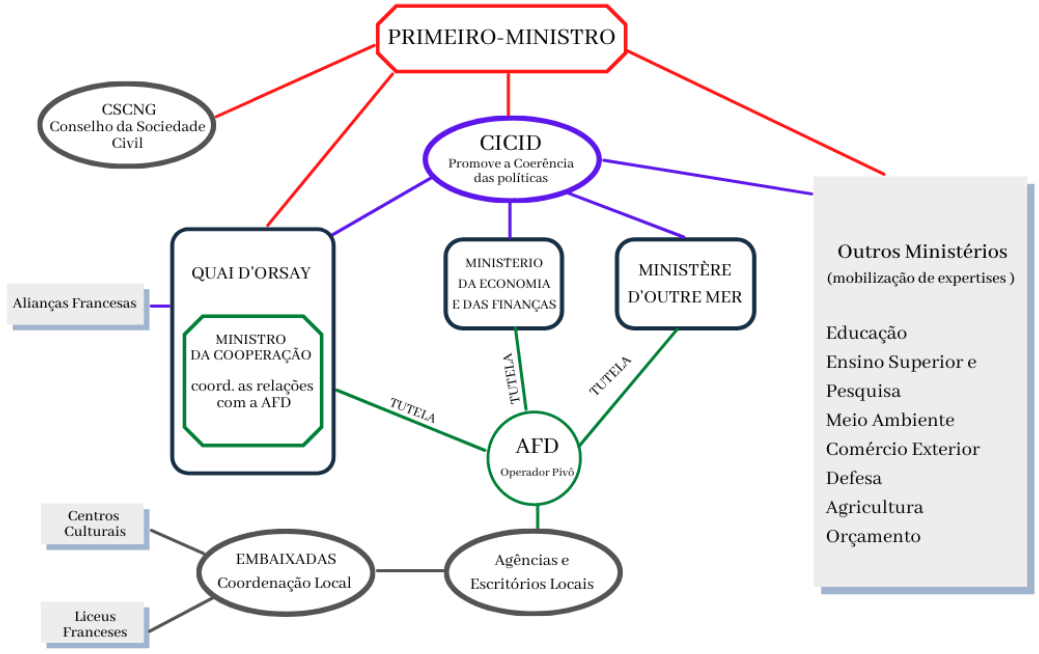
> É por isso que a hipótese de da criação, a longo prazo, de um ministério pleno não pode ser descartada. Essa opção favorece uma visão global dos problemas e das ferramentas. Daria visibilidade e peso político e promoveria a coerência das arbitragens, quer se trate de bi-multi, de prioridades geográficas, de adequação de recursos aos objetivos, ou mesmo de coerência com outras políticas setoriais. As vantagens desta solução, que equivale a reconstituir uma versão renovada do ministério da cooperação são importantes, a principal dificuldade reside no fato de que ela se deparar inevitavelmente com uma relutância dos dois principais ministérios hoje responsáveis por esta política, uma vez que implicaria um apego de competências e serviços, tanto do MAEE como do Ministério da Economia (PEYRONNET; CAMBON, 2012. p. 239. **Tradução própria**[316])

Em 2009 o dispositivo de diálogo com a sociedade civil foi restabelecido, sob o nome de Conselho Estratégico para a Cooperação Não-Governamental - *Conseil Stratégique pour la Coopération Non Gouvernementale* (CSCNG), datando seu primeiro encontro de setembro de 2009. Após as reformas de 1998, 2004 e 2009, o resultado da arquitetura da cooperação francesa pode ser mais bem compreendido pelo organograma a seguir:

[316] C'est pourquoi, l'hypothèse de la création, à terme, d'un ministère de plein exercice ne peut être écartée. Cette option favoriserait une vision globale des enjeux et des outils. Elle donnerait visibilité et poids politique et favoriserait la cohérence des arbitrages, qu'il s'agisse du bi-multi, des priorités géographiques, de l'adaptation des moyens aux objectifs, ou encore de la cohérence avec d'autres politiques sectorielles. Les avantages de cette solution qui revient à reconstituer une version renouvelée du ministère de la coopération sont importants, la principale difficulté réside dans le fait qu'elle se heurtera inévitablement à une réticence des deux principaux ministères de tutelle de cette politique aujourd'hui, puisqu'elle impliquerait un rattachement de compétences et de services, à la fois du MAEE et du ministère de l'économie, à ce ministre de plein exercice.

IMAGEM 06:

ARQUITETURA DA COOPERAÇÃO FRANCESA



FONTE: RIGAUD, M, 2012. Elaboração própria.

As reformas complementares à de 1998 confirmaram o papel central do CICID como instância de definição das orientações para a política francesa de ajuda pública ao desenvolvimento[317]. Apesar do esforço de concentrar a coordenação no âmbito do CICID, a irregularidade e o espaçamento com que as reuniões ocorrem - desde sua criação ele se reuniu onze vezes, sendo a última em 2018 - cria uma defasagem de concertação entre as decisões dos órgãos de cogestão e o cotidiano da cooperação, o que representa uma dificuldade para os objetivos de coerência de políticas:

> Nesse contexto, a coerência da política de cooperação é assegurada por uma estreita concertação entre as diferentes administrações e gabinetes ministeriais; mas isso implica a demora em decisões importantes e não permite sempre que se supere as divergências, impondo um recurso à arbitragem (MEAE et al, 2012, p. 9). (MEAE et al,2012. p. 9. **Tradução própria**[318]).

De fato, a onda de reformas iniciadas em 1998 não aumentou a eficácia do quadro institucional da cooperação para o desenvolvimento. Apesar disso, conforme defende Corinne

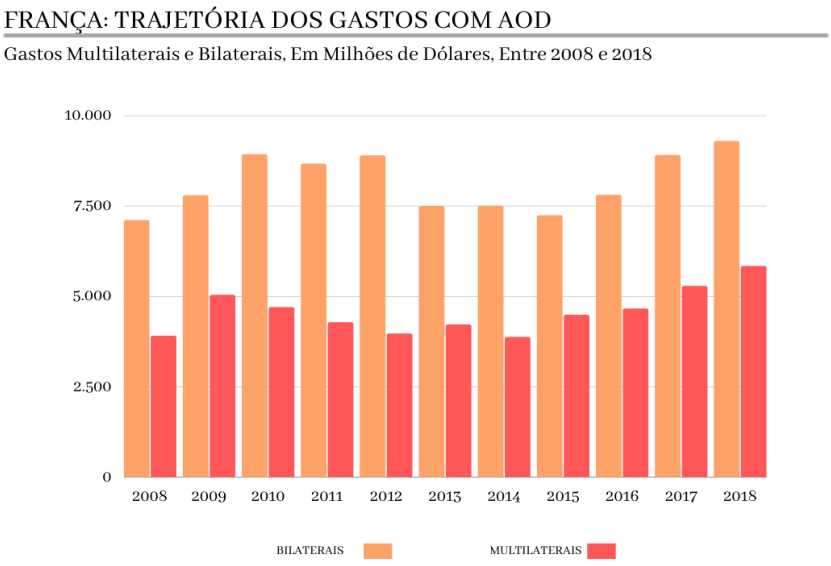
[317] MEAE et al, 2012.

[318] Dans ce contexte, la cohérence de la politique de coopération est assurée par une étroite concertation entre les différentes administrations et cabinets ministériels, mais elle implique des délais de décision importants et ne permet pas toujours de surmonter les divergences, imposant un recours à des arbitrages

Balleix (2013), a reforma foi sensível aos propósitos de coerência endossadas pela Comissão Europeia. De acordo com a autora, um dos principais logros da reforma foi a separação institucional entre os aspectos militares e outros aspectos da cooperação administrados pela DGCID. A autora também destaca que a onda reformista foi apoiada e facilitada pela Comissão Europeia no processo de integração da "governança multinível" e na integração com os propósitos do CAD da OCDE.

Em outro trabalho, Corinne Balleix (2010) defende que a coerção para a ajustar seus métodos às diretivas europeias criou, no plano nacional, uma forte oposição ao processo de integração e normalização iniciados na década de 1990, mas que apesar da resistência em ceder autonomia na definição das prioridades da CID, ela também exerceu um importante papel no processo de institucionalização da ajuda pública no nível europeu. De acordo com a autora, isso pode ser percebido pelo aumento da ajuda pública multilateral de 47,4% em 1993 para 56,84% em 2008. A continuidade desse direcionamento, no entanto, é contestável. Em 2011, Henri de Raincourt, o Ministro a cargo da cooperação no Quai d'Orsey declarou que a França pretendia priorizar os gastos com a ajuda bilateral. Conforme o Gráfico 23 demonstra, a partir de 2008 a porcentagem destinada à ajuda bilateral voltou a crescer, na contramão das resoluções por maior co-ordenação, a parcela bilateral da APD francesa manteve-se superior à parte destinada a organismos multilaterais

GRÁFICO 23



FONTE: ILIBRARY OCDE, 2020. Elaboração Própria.

Mesmo que a França não esteja disposta a abrir mão de sua autonomia na definição das prioridades de sua cooperação, é notória uma dualidade nas práticas de engajamento com as estruturas multilaterais. Em meio a um processo de adaptação lento e um vínculo frágil às estruturas multiníveis, podemos citar alguns movimentos nessa direção. Em 2004 a França criou um cargo de conselheiro para o desenvolvimento junto à representação permanente da França na União Europeia. Antes disso, o único mecanismo para lidar com todas as questões de desenvolvimento era o cargo de conselheiro para África, o que também coaduna com a argumentação de diversificação dos interesses de cooperação da França para além da África. Além disso, o cargo também atendeu às demandas por maior envolvimento da França na definição das estratégias europeias.

Em 2005, foi criado no âmbito do DGCID um gabinete para assuntos europeus para estabelecer o acompanhamento da política e dos programas de desenvolvimento europeus[319]. Em 2006, a França reforçou seus compromissos por uma política de ajuda constituída sob o amparo de mecanismos multilaterais aderindo ao Plano de Ação sobre a Eficácia da Ajuda constituído, em 2005, pelo Conselho da UE para normalização da Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda[320] e, no bojo desse alinhamento, em 2009 o CICID se comprometeu a melhor a eficiência na divulgação de dados e indicadores. De acordo com Corinne Balleix:

> Apesar dessa particular configuração, o "ângulo nacional" da política francesa de cooperação para o desenvolvimento permanece resistente às pressões pela europeização. É verdade que as conclusões aprovadas no Conselho da UE, como a declaração conjunta sob a forma de Consenso Europeu para o Desenvolvimento, têm um valor político e não qualquer força juridicamente vinculativa. Em particular, a França acredita que tem um papel específico a desempenhar na defesa dos interesses de África (a parte da África na ajuda da UE caiu de 44% em 2005 para 37% em 2009), bem como temas como a diversidade cultural, que recebem menos apoio da UE (BALLEIX, C. 2013. p. 35. **Tradução própria**[321]).

A dualidade entre a normalização e a autonomia responde, em grande medida, ao papel pivotal que a cooperação exerce nas relações diplomáticas da França. Em outras palavras, a

---

[319] BALLEIX, C., 2010.

[320] De acordo com Corinne Balleix (2010), na ocasião, a a França se comprometeu com quatro compromissos adicionais: 1) dar continuidade à coordenação europeia sobre os projetos de capacitação, 2) destinar metade da ajuda por meio dos canais da UE, 3) evitar o estabelecimento de novas unidades de gestão de projetos e 4) reduzir pela metade as missões não coordenadas.

[321] Apart from this particular configuration the "national angle" on French development cooperation policyremains resistant to pressure for Europeanisation. It is true that the conclusions adopted in the EU Council, like the joint declaration in the form of the European Consensus for Development, have a political value rather than any legally binding force. In particular, France believes that it has a specific role to play in defending Africa's interests (Africa's share of EU aid dropped from 44% in 2005 to 37% in 2009), as well as such themes as cultural diversity, which get less EU support.

perda de autonomia sobre a agenda pode representar perda dos privilégios cultivados desde o regime imperial. Se, por um lado, a França não renunciou às suas relações bilaterais de cooperação como elemento fundamental da sua política externa, por outro lado, ela também não renunciou à sua capacidade de influenciar esse espaço multilateral, de ocupar cargos e de pautar agendas. Corinne Balleix (2013) esclarece, contudo, que o comprometimento com a CPD se limita, no caso francês, a uma coordenação burocrática das políticas nacionais, sem muita capacidade de agência nas questões referentes ao desenvolvimento. Curiosamente, os dois princípios centrais que embasam a cooperação francesa são justamente "eficácia" e "coerência" o que, em certa medida, serve como constrangimento para uma busca constante por produzir melhoras que sejam capazes de sustentar seus princípios. Além disso, podemos afirmar por meio da consulta aos instrumentos formais da cooperação, que a França se orgulha do seu papel de *policy maker* na definição de normas e princípios fundamentados na democracia e nos direitos humanos e comprometido com a eficácia e a coerência das políticas.

Segundo a página na internet do Ministério da Europa e Relações Estrangeiras - MEAE (nova nomenclatura do antigo MAE), o comprometimento francês com a eficácia da ajuda foi constituído a partir da conferência de Monterrey (2002), contribuindo também com a agenda em Roma (2003), Paris (2005), Accra (2008) e Busan (2011). Com relação ao princípio da coerência, o website do MEAE esclarece que a França se comprometeu com a implementação da Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na busca ativa por sinergias e pela resolução de objetivos conflituosos com o propósito do desenvolvimento tanto em relação ao conteúdo das políticas, quanto em relação aos meios institucionais para sua implementação. Em 2013, um novo dispositivo para monitoramento foi criado para coordenação e consulta dos principais atores da cooperação sobre os objetivos, as orientações e monitoramento da coerência das políticas: o Conselho Nacional de Desenvolvimento e Solidariedade Internacional (CNDSI).

Se até aqui pouco se efetivou em termos de políticas concretas, as promessas de maior engajamento têm ganhado contornos mais formais e até mesmo jurídicos. Em julho de 2014 foi instituída a Lei n° 2014-773 sobre a orientação e a programação relativa à política de desenvolvimento e solidariedade nacional. A lei estabeleceu como objetivo central da política francesa de desenvolvimento "*promover um desenvolvimento durável nos países em desenvolvimento em seus componentes econômicos, sociais, ambientais e culturais."*[322]. Além de reforçar os direitos humanos e a luta contra a pobreza e a insegurança alimentar, redução da

[322] https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000029210384/2021-02-02/

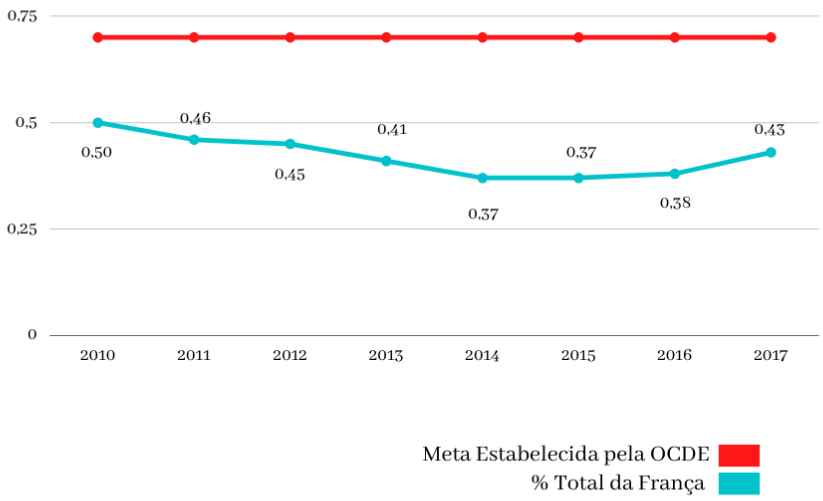
desigualdade, a lei também estabelece princípios normativos de coerência das políticas. No corpo da lei, a palavra coerência aparece 38 vezes e eficácia 21 vezes. No Capítulo 2, artigo 3, sobre a CPD, a lei afirma um compromisso com o estabelecimento particularmente de políticas setoriais - como as políticas agrícolas, fiscais, migratórias, entre outras - por sua capacidade de impactar no desenvolvimento dos países beneficiários. A lei também reforça a necessidade de maior articulação entre as instâncias nacionais e europeias. Uma série de definições sobre segurança alimentar também são formuladas[323]. Ainda em 2016, a França aderiu à Iniciativa Internacional pela Transparência da Ajuda (IITA).

O último relatório bianual sobre a cooperação francesa 2016-2017, lançado em 2019, fala em renovação das políticas de cooperação. Após atingir seu nível mais baixo dos últimos dez anos em 2015 de 4,6 bilhões de euros, deu uma forte "alavancada". Conforme o gráfico.

GRÁFICO 24

TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO DO PIB PARA APD

Participação do PIB Francês destinado à Ajuda Pública Internacional, entre 2010 e 2017



FONTE: OCDE ILIBRARY WEBSITE, 2020. Elaboração Própria.

O CICID de 2016 também reafirmou o compromisso com os países africanos com 17 países, todos, exceto Haiti, da África subsaariana: Benin, Burkina Faso, Burundi, Camarões, Djibouti, Etiópia, Guiné, Haiti, Madagascar, Mali, Mauritânia, Níger, República Centro-

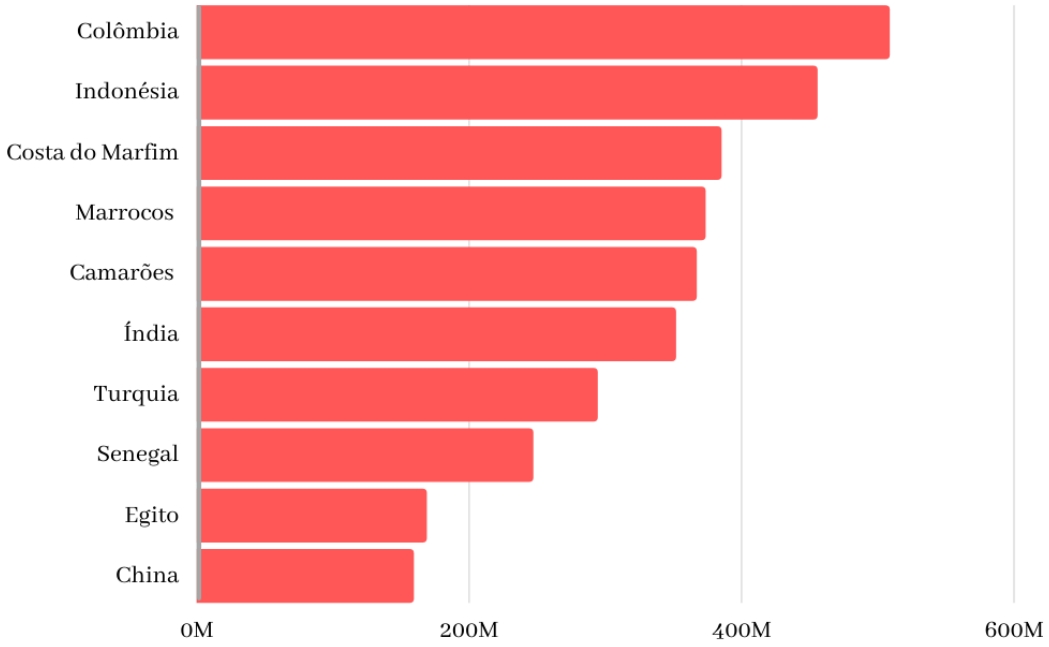
[323] Que serão aprofundadas na seção seguinte.

Africana, República Democrática do Congo, Senegal, Chade, Togo. e o último CICID, de 2018, adicionou dois países a essa lista: Libéria e Gâmbia. Apesar disso, quando se compara a lista dos países prioritários com a lista dos dez principais beneficiários da ajuda francesa, o que se nota é uma incoerência entre os propósitos os fluxos:

GRÁFICO 25

TOP 10 BENEFFICIÁRIOS DA COOPERAÇÃO FRANCESA

Principais Beneficiários da Cooperação Francesa, Em Milhões de Dólares, Em 2018.



FONTE: OCDE WEBSITE. 2021. Elaboração Própria.

No CICID de 2016 também foram definidas as cinco novas prioridades da cooperação para os próximos cinco anos: estabilidade internacional; clima; educação; igualdade entre mulheres e homens; saúde. Além disso, o CICID também o aumento em dois terços dos recursos para a ajuda bilateral, o que demonstra que a via bilateral não apenas permanece forte, como será ainda mais favorecida. Os novos compromissos a nível multilateral vis-à-vis a ampliação da cooperação bilateral podem ser objeto de reflexão frente a um longo histórico de uma cooperação instrumentalizada para beneficiar, por meio da CID, interesses de agentes privados. O quanto dessas políticas de transparência e de coerência se tornarão, de fato, práticas da cooperação francesa e o tempo que levará para que isso ocorra, sem previsão de uma nova arquitetura da ajuda capaz de dar conta dos compromissos assumidos com CPD põe em dúvida a real capacidade de renovação da cooperação.

4.3.2 Estrutura da Cooperação Brasileira

Com a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em 1987, o Brasil tornou-se um dos primeiros países em desenvolvimento a criar uma agência para a cooperação internacional. Ficou estabelecido, em sua fundação, que a ABC atuaria exclusivamente em projetos de cooperação técnica e que outras modalidades de cooperação (como financeira, educacional, cultural, etc.) ficariam a cargo de outras instituições da administração pública como ministérios, órgãos federais ou mesmo outras divisões do Itamaraty.[324] A fundação da ABC, como já argumentado, ocorreu em um contexto de grandes transformações nos fluxos de cooperação internacional que estimularam a CTI brasileira vis-à-vis ao fortalecimento da percepção das elites nacionais do papel do Brasil como liderança mediadora entre os interesses dos países desenvolvidos e em desenvolvimento[325].

Desde sua criação, a estrutura organizacional da ABC mudou muito pouco, mantendo intactas as três coordenações fundacionais: da cooperação multilateral recebida, a da cooperação bilateral e a da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD)[326].

Uma das principais mudanças em relação à sua estrutura de fundação foi que, a partir de 1996, a ABC deixou de ser vinculada à Fundação Alexandre Gusmão (Funag) e passou a responder diretamente ao Ministério das Relações Exteriores (MRE)[327]. A vinculação ao MRE sem o intermédio da Funag pode ser um indício do crescimento das demandas para que o Brasil incorporasse de forma mais intensa a agenda da CTPD, fortalecendo o compromisso da diplomacia para com a agenda. A CTPD pode ser percebida, nesse sentido, como um instrumento de projeção do País e, consequentemente, de busca de credibilidade e influência junto aos parceiros do Sul[328], principalmente a partir dos governos Lula. Um ano antes, contra sua vontade[329], o Brasil havia sido considerado pelo Comitê de Alto Nível das Nações Unidas,

---

[324] MILANI, C. R. S., 2017.

[325] LIMA, M. R. S., 2005. MAWDSLEY, E., 2012. LEITE, I. et al., 2014.

[326] ABREU, F. 2003.

[327] MILANI, 2017.

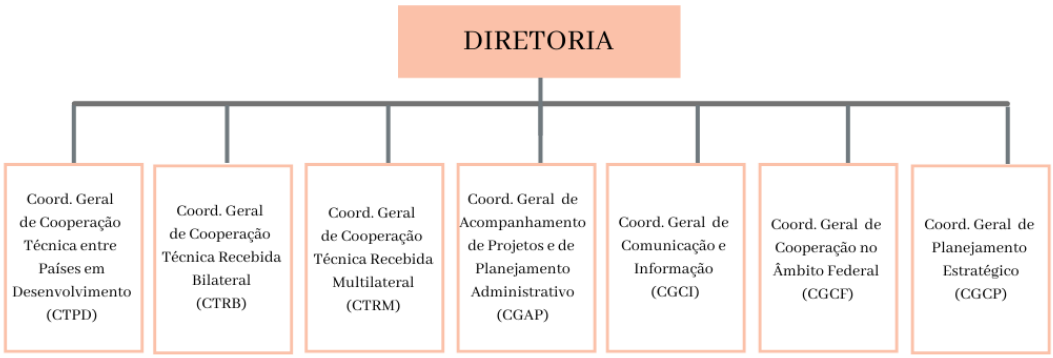
[328] LIMA, M. R. S., 2005; LEITE, I., 2016; MILANI, C. R. S., 2017;

[329] De acordo com Carlos Milani (2017), a objeção do Brasil para ser considerado um "país pivô" deveu-se ao seu compromisso com o princípio da horizontalidade em relação aos países em desenvolvimento.

junto com outros 21 países em desenvolvimento, um "país pivô". O organograma abaixo refere-se, nesse sentido, à estrutura organizacional da ABC entre 2004 e 2016:

IMAGEM 07

ORGANOGRAMA DA ABC DE 2004 A 2016



FONTE: MILANI, C. R. S, 2017. Elaboração própria.

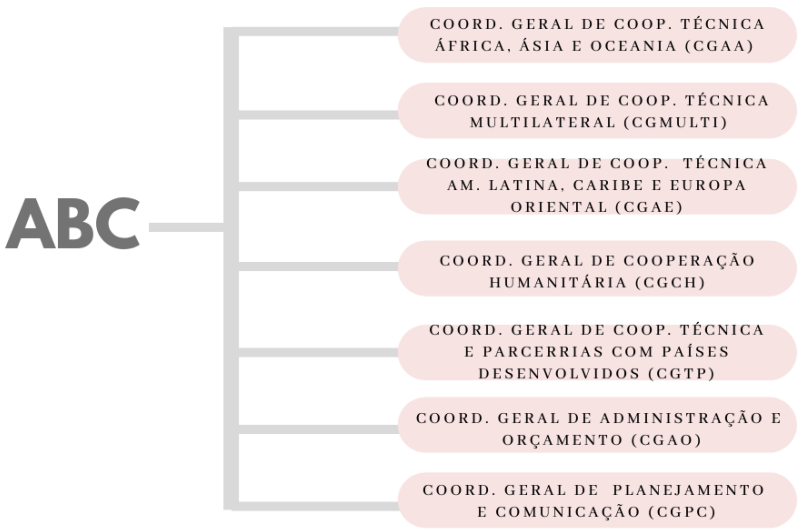
Em 2016 a ABC sofreu uma grande transformação na estrutura organizacional incorporando a seguinte estrutura de Coordenações Gerais: 1) CGCT África, Ásia e Oceania, 2) CGCT PALOP, 3) CGCT América Latina, Caribe e Europa Oriental, 4) CGCT Parceria com países desenvolvidos, 5) CGCT Trilateral com organismos internacionais, 6) CGCT Multilateral, 7) CGCT com a CPLP, 8) CG de administração e orçamento; CG de planejamento e comunicação[330].

[330] Como o foco da análise vai até o final do governo Dilma, o organograma responde a tal período, mantendo-se ainda nos anos do governo Temer. A nova gestão da ABC reformulou o organograma – Imagem 08. Contudo, não é possível, dado o escopo e as dificuldades de acesso à informação, dar conta do período posterior. Em termos de publicação, no site da ABC tem-se o seguinte cenário: uma única publicação (em português, francês e inglês), em 2020, sobre o Cotton-4, uma republicação em francês e português do relatório "parcerias de sucesso que inspiram o desenvolvimento africano" (de janeiro de 2019); e republicações (em inglês e francês) do relatório "Cotton–4 + Togo: uma parceria de sucesso" (de 2018). O último relatório de atividades da ABC, publicado em 2020, lista as atividades de 2015 a 2016 e, anteriormente a este, tem-se o relatório de atividades de 2017, publicado em 2018. O último COBRADI, publicado em 2018, fala sobre as atividades de 2014- 2016. No dia 18 de dezembro de 2020, o IPEA lançou a publicação "Dimensionamento de Gastos das Instituições da Administração Pública Federal na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional" para os anos

Atualmente, a estrutura organizacional modificou-se mais uma vez, no sentido de enxugamento. ficando na seguinte estrutura:

IMAGEM 08:

ORGANOGRAMA ATUAL DA ABC



FONTE: WEBSITE, ABC. 2020. Elaboração Própria.

A ABC tem como função principal coordenar o processo de concepção, aprovação, execução e gerenciamento de ações voltadas para troca de conhecimentos, práticas e experiências de sucesso desempenhadas por instituições nacionais (expertise técnica)[331]. No manual, a CTI é definida como:

> (...) uma intervenção temporária, destinadas a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais em um dado contexto socioeconômico, de forma a sanar ou minimizar problemas específicos identificados naquele âmbito, bem como para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento. A materialização dessas mudanças dá-se por meio do desenvolvimento de capacidades de instituições/entidades e de indivíduos. (ABC, 2020. p. 9)[332]

de 2017-2018 o que, portanto, não cobre os anos do governo Bolsonaro e responde a uma parte muito pequena dos dados da COBRADI.

[331] MILANI, C. R. S., 2017.

[332] BRASIL, MRE, ABC; 2020. http://www.abc.gov.br/api/publicacaoarquivo/196

O enfoque na cooperação técnica ainda é, nos dias de hoje, prioridade da ABC embora o técnico tenha, aos poucos, ganhado contornos mais politizados do que concebido na sua constituição original. Com a evolução da agenda, os projetos adquiriram caráter cada vez mais estruturantes, ainda que sob a nomenclatura de técnico. Mesmo que ainda haja no entendimento institucional da ABC o enfoque na CTI, discursivamente, o que o governo brasileiro faz é chamado de Cooperação Sul-Sul. Do nosso ponto de vista, a adesão ao termo Sul-Sul carrega consigo a percepção do rearranjo geopolítico que impulsionou o aumento do ativismo diplomático do País no âmbito multilateral e sua reaproximação com os países da América Latina e da África, especialmente os países de língua oficial portuguesa. Se o conceito de CTPD remete a uma estrutura institucional constituída no âmbito do PNUD, a Cooperação Sul-Sul remete a um processo de autonomia destes países em promover uma cooperação estabelecida entre suas partes sem intermediação de instituições criadas pelo Norte. É importante destacar que o Brasil bem como outros países importantes como China e Índia não pleitearam associação à OCDE para manter autonomia na forma de exercício da sua cooperação e assim constituir suas próprias regras de governança da cooperação[333]. Em 2017, o governo Temer solicitou a entrada do Brasil na instituição, posição que é sustentada também pelo governo Bolsonaro. A entrada do Brasil, caso concedida, implicará grandes transformações na própria estrutura da cooperação brasileira, bem como renunciar a uma série de privilégios como créditos especiais e taxas de empréstimos a juros diferenciados. O pleito brasileiro também pode ser visto como um forte símbolo da mudança ideológica em relação à política altiva e ativa desenvolvida nos anos de gestão do Celso Amorim, ao qual nos referimos no tópico anterior.

De acordo com manual de diretrizes da ABC (2017), o foco da CTI brasileira é o desenvolvimento das capacidades de instituições e de indivíduos para a geração de mudanças e transformações socioeconômicas. Estão excluídas desta categoria, por exemplo, ações assistenciais ou humanitárias, de natureza financeira reembolsável ou comercial. O documento também reforça que a CTI não deve onerar os parceiros da cooperação nem visar ao lucro. Dito isso, contudo, é importante destacar que a ABC embora não esteja responsável estatutariamente por conduzir as práticas de cooperação não técnica como, por exemplo, ajuda humanitária ou ciência e tecnologia, na prática presta sim, suporte em todas essas modalidades, pelo indicativo governamental que as práticas de cooperação sejam informadas à ABC. Algumas práticas de cooperação são transversais a outras modalidades em que a definição de cooperação técnica não se aplica e a ABC se envolve, como, por exemplo, a doação de alimentos que,

[333] BURGES, S., 2014.

originalmente, era uma atribuição da Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFome)[334], cuja atuação baseava-se tanto na vertente emergencial quanto estrutural, incluindo os temas da segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento rural sustentável. Com a extinção do órgão, contudo, a gestão dessa modalidade ficou a cargo da ABC:

> Em julho de 2016, a CGFome foi extinta por meio do Decreto no 8.817. Desde a extinção, parte de suas atribuições passaram a ser exercidas pela ABC.197. Em julho de 2017, foi criada, pelo Decreto no 9.110, a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária (CGCH) da ABC. As atribuições da antiga CGFome transferidas à ABC foram: i) coordenação de ações de resposta emergencial de caráter humanitário, inclusive doações de alimentos, medicamentos e outros itens de primeira necessidade; ii) acompanhamento de iniciativas de cooperação em temas humanitários, financiadas pelo Brasil, junto aos organismos internacionais, assim como junto a outros parceiros governamentais e não governamentais. (COBRADI, 2018. p. 294.).

No que se refere aos arranjos da cooperação brasileira, o Cobradi (2018) lista como principais 1) cooperação Sul-Sul bilateral na qual, pela identificação de áreas de interesse mútuo com outros países do Sul, a ABC direciona as instituições brasileiras detentoras de conhecimentos e competências adequadas; 2) cooperação trilateral com países desenvolvidos na qual se definem mecanismos e instrumentos de coordenação conjunta com países desenvolvidos para a atuação junto a terceiros países; 3) cooperação trilateral com organismos internacionais que, com vistas a potencializar a cooperação técnica bilateral, desde 2008 a ABC tem constituído programas de parceria com organismos internacionais da ONU[335]; 4) cooperação técnica Sul-Sul com organizações regionais e com blocos de países no qual a ABC participa como coordenadora junto a blocos como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), Secretaria-Geral Ibero-Americana (Segib), Organização dos Estados Americanos (OEA), etc. Nessa modalidade o Brasil busca consolidar tanto experiências de boas práticas como cultura, tecnologia, inovação, gestão pública, etc. A natureza dos gastos das organizações públicas federais nas atividades da cooperação internacional fundamenta-se, em grande parte, na participação de seus servidores, representando suas instituições em congressos e/ou eventos internacionais, difundindo conhecimentos técnico-científicos, promovendo treinamento e capacitação técnica.

[334] Criado em 2004 e vinculado ao MRE.

[335] Em 2016 a Coordenação-Geral de Cooperação Trilateral com Organismos Internacionais (CGTRI) foi oficialmente inserida na estrutura da ABC com a atribuição de coordenar, identificar, negociar, executar, acompanhar e avaliar as iniciativas de cooperação técnica trilaterais estabelecidas entre governo brasileiro e organismos internacionais.

De acordo com o manual de diretrizes da ABC (2017), para cooperar as instituições brasileiras e seus parceiros precisam respeitar uma série de princípios como horizontalidade, respeito às prioridades nacionais de desenvolvimento, governança conjunta das iniciativas de cooperação técnica, reconhecimento das capacidades nacionais já existentes e ausência de condicionalidades. É de enfoque dos documentos oficiais da cooperação brasileira a ideia de que o Brasil não propõe agendas, apenas atende a demandas de países parceiros, o que em tese contribui para o discurso de que a cooperação brasileira respeita os objetivos de desenvolvimento dos países parceiros sem impor suas próprias agendas; isto é, a ideia de não interferência. Apesar dos princípios conceituais que regem a cooperação demarcarem ausência de interesses comerciais, é de amplo conhecimento da literatura e será mais bem demonstrado neste capítulo, que as práticas de cooperação, especialmente no âmbito da agricultura possuem como componente importante, o fortalecimento, de modo tangível ou intangível, de relações comerciais, bem como a própria internacionalização de empresas brasileiras do agronegócio.

No centro das argumentações de legitimação das práticas de cooperação está a ideia de que por possuir expertise técnica em diversas modalidades o Brasil está habilitado a ensinar "boas práticas" aos países parceiros da cooperação, especialmente por compartilhar com estes parceiros similaridades históricas, raciais, socioculturais, econômicas e, no caso da Cooperação em Segurança Alimentar e Nutricional, similaridades climáticas e de solo[336]. De acordo com Carlos Milani (2018), o discurso da similaridade é usado nas narrativas oficiais do governo brasileiro para justificar que os desafios postos ao desenvolvimento dos países com quem coopera são semelhantes aos desafios enfrentados internamente pelo País.

> (...) o governo do Brasil também utiliza em suas narrativas oficiais em matéria de CSS o argumento da similaridade (em torno de experiências e desafios comuns de desenvolvimento), reafirmando que sua cooperação seria majoritariamente técnica e que, nos mais diversos setores, promoveria tecnologias mais adequadas, acessíveis e adaptáveis aos países africanos e latino-americanos. Em inúmeras ocasiões, diplomatas e agentes oficiais brasileiros afirmaram, por vezes em tom de brincadeira, que "para todo problema africano haveria uma solução brasileira". (MILANI, 2018. p. 292).

Na perspectiva do autor, mesmo havendo, de fato, traços culturais semelhantes especialmente com países de língua oficial portuguesa que podem ser usadas em benefício dos projetos de cooperação, por trás do argumento de similaridades também haveria interesses econômicos e comerciais não muito diferentes da maioria dos programas de desenvolvimento

[336] CESARINO, L., 2013.

de grandes potências emergentes como China e Índia ou dos Estados-membro do CAD da OCDE. Para Sean Burges (2014), a cooperação técnica desempenhada pelo Brasil funcionou como um "*door opener*" para a política externa Sul-Sul; isto é, como uma criadora de oportunidades para a expansão e internacionalização de empresas nacionais, especialmente quando falamos da cooperação na área agrícola. A principal diferença em relação às práticas expansionistas dos países do CAD da OCDE na perspectiva do autor é que o combate à fome e à pobreza foi um problema central para o governo Lula, oferecendo ganhos políticos colaterais nos planos doméstico e externo.

A expertise técnica da ABC é a de constituir os caminhos institucionais para a execução das práticas. Ainda assim, a instituição precisa lidar com uma série de problemas de ordem estrutural. Na contramão da maioria das agências de cooperação do mundo, a ABC não possui autonomia orçamentária nem corpo de funcionários próprios, eles são cedidos por outros ministérios e alocados pelo MRE[337]. Sua independência orçamentária e constituição de um quadro próprio de funcionários é uma das principais demandas do corpo dirigente da agência[338]

> (...) a não existência de um orçamento próprio torna a ABC vulnerável a uma instabilidade em seu funcionamento e uma dependência de arranjos colaborativos com o PNUD nem sempre muito transparentes ao crivo do debate público. Há uma autonomia relativa à capacidade de negociação dos projetos e demandas, mas em grande medida essa dependência coloca a agência à mercê de prioridades políticas estabelecidas fora da agência na medida em que a execução dos projetos também depende da sua capacidade financeira de geri-los. (CARVALHO, 2013. p. 118).

Embora a criação da ABC tenha sido um marco importante para a centralização das práticas de cooperação do Brasil, não existe uma lei de prioridade da ABC na promoção da cooperação técnica. Qualquer órgão da burocracia brasileira pode cooperar diretamente com outros países, mesmo sem comunicar à agência. O principal estímulo é que, ao estabelecer a parceria com a agência, tem-se a possibilidade de utilizar o aparato do Itamaraty (embaixadas brasileiras, consulados, recursos humanos, expertise de articulação diplomática e até recursos financeiros como diárias, viagens, hospedagens)[339]. A desobrigação de comunicar à agência ou até mesmo comunicar sem, contudo, formular conjuntamente as políticas de cooperação, pode ser um fator causador de incoerências entre os objetivos da instituição cooperante e os próprios princípios da cooperação brasileira. Por ser o Brasil um Estado federalizado, existe a

[337] CARDOSO, A. apud CARVALHO, T. 2013. (Entrevista).

[338] Idem.

[339] CARVALHO, T. C. O., 2013; MILANI, C. R. S., 2017.

possibilidade, por exemplo, de que estados subnacionais, como prefeituras, desenvolvam políticas de cooperação alinhadas aos seus objetivos específicos, mesmo que elas sejam completamente distantes dos objetivos da diplomacia nacional. O que também pode gerar uma série de dificuldades quando pensadas na chave analítica da coerência das políticas.

> A cooperação técnica brasileira é caracterizada por um elevado grau de descentralização. Segundo a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), mais de 70 instituições brasileiras estão envolvidas em projetos de cooperação. A ausência de um corpo institucional articulador e norteador das políticas de cooperação pode resultar em ações contraditórias e sobrepostas (GARCIA, A; KATO, K. 2016. p. 72).

Além disso, pode acabar criando uma série de dificuldades para a própria quantificação do volume e da intensidade da cooperação exercida fora do espectro da ABC. Desde 2010 a ABC tem atuado em parceria com o IPEA na divulgação de documentos oficiais da cooperação brasileira. Os relatórios intitulados "Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) têm sido o principal mecanismo de prestação de contas da cooperação à sociedade.

> Ao longo desses últimos nove anos, o Ipea vem consolidando e aperfeiçoando o método de coleta e apresentação dos gastos efetivamente realizados e de sistematização do repertório de conhecimentos técnicos e científicos referentes à difusão e ao compartilhamento de conhecimentos e de experiências (IPEA; ABC, 2018. p. 33).

Desde 2010, já foram publicadas 4 edições principais cobrindo os seguintes anos: 2005-2009; 2010; 2011-2013; 2014-2016. O que se percebe é o esforço de constituição de uma metodologia própria, mas ainda pouco consolidada. A cada relatório observa-se mudanças na operacionalização dos dados o que gera dificuldades de compreender, em escala temporal, a evolução da agenda num contexto pouco confiável em relação à periodicidade das publicações. O Cobradi parte do levantamento das atividades cadastradas no âmbito da ABC e, a partir desta listagem, uso de servidores públicos das instituições parceiros, os chamados de "pontos focais, responsáveis por viabilizar o acesso às informações, por meio de um guia operacional, desenvolvido de forma conjunta entre os pesquisadores do IPEA e funcionários da ABC e demais instituições[340].

A estrutura organizacional da cooperação brasileira não encontra parâmetros quando comparada à cooperação tradicional dos países membros da OCDE. O fato de a ABC ter sido criada originalmente para dar conta da cooperação recebida, o baixo orçamento, a baixa

[340] IPEA; ABC, 2018.

capacidade de decisão orçamentária, o número reduzido de funcionários, o fato do corpo técnico ser alocado de outros órgãos públicos, são alguns dos problemas enfrentados no âmbito institucional que podem acabar dificultando a execução da agenda ou mesmo o estabelecimento de coerência entre as políticas. Transformar políticas públicas de sucesso (as chamadas boas práticas), desenhadas para atender objetivos nacionais em práticas replicáveis na cooperação é uma das principais formas de cooperar do Brasil. Mesmo possuindo grande experiência nesse tipo de prática, as políticas forjadas para atender um corpo institucional específico podem gerar dificuldades de implementação. Apesar de todos esses problemas de ordem estrutural, inegavelmente a cooperação brasileira atingiu um volume extraordinário de projetos de cooperação que foram considerados modelos de sucesso e até mesmo soluções criativas para problemas de ordem pública. Falaremos melhor sobre alguns casos no campo da cooperação em SAN.

Embora a partir do segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a CTPD tenha assumido prioridade na agenda da ABC, apenas a partir dos anos 2000 essa agenda incorpora de modo mais assertivo o discurso da cooperação Sul-Sul como um instrumento da política externa brasileira, intensificando-se de forma significativa nos anos dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT):

> (...) a partir do governo Lula, a CSS brasileira dá um salto tanto quantitativo quanto qualitativo, uma vez que passa a projetar suas práticas cooperativas em setores dos mais diversos em parceria com vários países do continente africano (...). Tal mudança é percebida tanto nos discursos e documentos institucionais quanto nas viagens presidenciais. A diplomacia presidencial faz parte da política brasileira de construção de uma posição de liderança regional. (MILANI, C.; CARVALHO, T.; 2013, p. 25).

Entre 2005 e 2010 a cooperação brasileira aumentou de 158 milhões de dólares para 923 milhões. As despesas com cooperação técnica, neste período, foram multiplicadas por cinco: de 11 milhões de dólares em 2005 para 57,7 milhões de dólares em 2010. Em nove anos o governo federal despendeu cerca de 4,1 bilhões de dólares com a cooperação[341]. Mesmo nos últimos anos do governo Dilma Rousseff, o montante da cooperação brasileira impressiona. De acordo com o relatório do Cobradi[342], entre 2014 e 2016 a cooperação brasileira alcançou 53 países mediante a parceria de 126 instituições da administração pública brasileira, totalizando mais de quatrocentas iniciativas de cooperação. Em termos orçamentários, entre 2005 e 2016,

[341] MILANI, C. R. S., 2018.

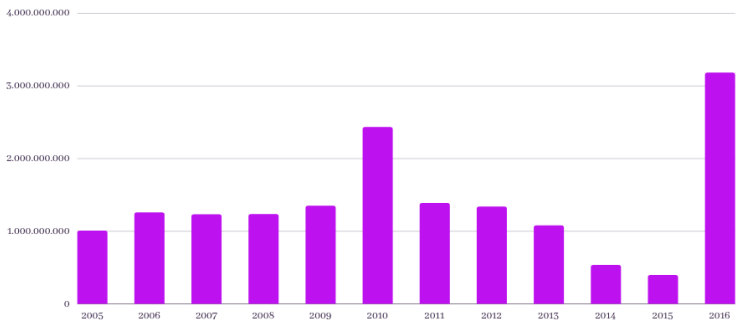
[342] IPEA; ABC, 2018.

o governo brasileiro gastou aproximadamente 16 bilhões de reais com cooperação. O gráfico abaixo apresenta a evolução dos gastos do governo federal com cooperação entre 2005 e 2016.

GRÁFICO 26

TRAJETÓRIA DOS GASTOS DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA

Gastos Totais do Governo com Cooperação Internacional, Em Reais, Entre 2005 e 2016.



*Valores atualizados
Ano-base: 2016

FONTE: IPEA; ABC, 2018. p. 267. Elaboração Própria.

Conforme demonstrado pelo gráfico, no primeiro mandato do governo Dilma Rousseff, (2011-2014) podemos perceber uma continuidade nos altos fluxos destinados à cooperação e depois uma queda significativa até 2016 quando se tem um novo pico. De acordo com o Cobradi[343] (2018), se os valores de 2010 - o pico até então da série histórica - são explicados pelo severo terremoto que atingiu o Haiti naquele ano, o pico de 2016 é explicado, majoritariamente, pelo pagamento de parcelas atrasadas junto a organismos internacionais. Possivelmente há relações também com o processo de Impeachment da presidenta Dilma, sofrido em agosto de 2016, como um esforço da ABC de usar seus recursos para, frente a um contexto de incertezas, garantir a execução dos projetos em andamento. De fato, o processo de Impeachment e, posteriormente, com a eleição de um candidato da extrema direita, a agenda de cooperação sofreu um forte decréscimo. É preciso marcar, contudo, que a transição de governos de Lula para Dilma já havia representado uma mudança também em relação ao peso que cada governo dava à CSS. Uma forte insegurança em relação ao futuro da CSS já fora sentida já no

[343] IPEA; ABC, 2018.

primeiro mandato da Presidenta Dilma[344]. Em 2013, por exemplo, Dilma chegou a declarar em uma reunião em Adis Abeba que criaria uma nova a agência de cooperação e comércio, sem que o tema tivesse sido discutido junto à ABC[345]. O projeto não foi para frente, mas produziu instabilidades e especulação em relação a possíveis mudanças do enfoque em uma cooperação mais subordinada a interesses comerciais. Além disso, a conjuntura econômica de crise global que instigou um cenário doméstico de forte restrição orçamentária e desvalorização cambial ajudou a aumentar as inseguranças em relação à capacidade da Agência de cumprir com os compromissos assumidos nos anos anteriores[346]. Os anos posteriores ao *impeachment* de Dilma foram também desafiadores para a CSS brasileira, representando o encerramento de um ciclo de política externa altiva e ativa que, pela descontinuidade sofrida, pode hoje ser percebida de forma mais evidente como um projeto político dos governos do PT, o que alguns autores chamaram de "esboço de uma grande estratégia" (Milani, C. R. S. Nery, T. 2019), mas que teve pouca capacidade de se consolidar para além dele.

4.4 - A Cooperação em Segurança Alimentar e Nutricional

Depois de percorrido esse longo caminho sobre as trajetórias, os interesses, as contradições e as ambições da França e do Brasil por meio de suas políticas de cooperação, buscaremos nessa seção interconectar os debates às agendas da Segurança Alimentar e Nutricional. Há motivos próprios para que o Brasil e a França não apenas cooperem em termos de SAN, mas sobretudo, que coloquem o tema como uma das prioridades de sua política externa e, consequentemente, de projeção de poder. Ambos os países se orgulham de seu papel destacado nesse setor e produzem ganhos ao se colocarem, no plano multilateral, como defensores de uma agenda de combate à fome. Nesse sentido, buscaremos traçar as características mais marcantes dessas agendas.

[344] Na minha dissertação, defendida em 2013, entrevistei funcionários da ABC e do MMA. De acordo com as entrevistas que podem ser encontradas na dissertação, havia o sentimento de que a Dilma não dava a mesma importância para a CSS.

[345] MILANI, C. R. S., 2017.

[346] Idem.

4.4.1 A Cooperação Francesa em Segurança Alimentar e Nutricional

A posição privilegiada da França em relação às suas ex-colônias foi um elemento fundamental para o estabelecimento da ascendente CID, especialmente no campo da cooperação agrícola na medida que os laços de dependência francesa em relação à produção e exportação de commodities agrícolas de suas ex-colônias perduraram no tempo, para muito além da emancipação colonial. De acordo com Jean-Jacques Gabas et al (2014), rapidamente a agricultura se tornou objeto central da cooperação francesa, agora sob o argumento da ajuda para o desenvolvimento. Segundo os autores, o aparato burocrático e toda a estrutura institucional construídos ao longo do período colonial conferiram à França uma capacidade operacional para o mecanismo de cooperação muito superior às demais iniciativas de cooperação promovidas ao longo dos anos 1960. Sustentada na ideia de "desenvolvimento" das ex-colônias, a cooperação francesa adquiriu uma posição de destaque junto à comunidade internacional e aos organismos multilaterais de liderança nas práticas de cooperação que, na perspectiva dos autores, levaria duas décadas para a decadência de sua legitimidade.

Na perspectiva dos autores, o modelo francês de cooperação para o desenvolvimento seria fundamentado nas filiações e práticas instituídas no período colonial e inspirado no espírito intervencionista da Política Agrícola Comum (PAC), concentrando a estabilidade do modelo num sistema de cogestão entre o Estado e as associações de produtores. Nesse sentido, um traço significativo da herança colonial foi, certamente, o enfoque no aumento da produção de safras de exportação e no abastecimento da metrópole:

> Outra consequência do legado colonial é a prioridade dada ao aumento da produção de safras de exportação, que os líderes dos novos estados não irão de forma alguma questionar. O objetivo inicial de produzir mais para abastecer a metrópole continuará após a independência, estimulado por acordos comerciais bilaterais e regionais que garantiam escoamento no mercado francês em condições favoráveis. A APD [Ajuda Pública para o Desenvolvimento] francesa vai assim, preservar e reforçar um modelo de desenvolvimento focado no aumento da produção da monocultura. A intensificação dos insumos contradiz uma lógica muito extensa de favorecimento do uso da mão de obra familiar. A abordagem produtivista também se traduz em pesados investimentos no setor de processamento agroindustrial, com projetos que muitas vezes são superdimensionados e descompassados com as necessidades locais. (GABAS et al, 2014. p. 3. **Tradução própria**[347]).

[347] Une autre conséquence de l'héritage colonial est la priorité donnée à l'accroissement de la production des cultures d'exportation, que les dirigeants des nouveaux États ne vont nullement remettre en cause. L'objectif initial de produire plus pour approvisionner la métropole va perdurer après les indépendances, encouragé par des accords commerciaux bilatéraux et régionaux qui assurent des débouchés sur le marché français dans des

Sob o forte peso da influência estatal, especialmente do Estado francês, o modelo de cooperação possibilitou a reprodução de mecanismo para-estatais imperiais (como o Escritório de Estabilização) hibridizados a componentes "modernos" transferidos da PAC (como as organizações de produtores - OP)[348]. Segundo Jean-Jacques Gabas et al (2014), o exemplo mais característico desse modelo foi a cooperação com o setor algodoeiro sob a coordenação *Compagnie française de développement des textiles (CFDT).*

Por mais de duas décadas a agricultura exerceria um papel fulcral e incontestável na cooperação francesa, A partir da década de 1980, contudo, assistiu-se a uma erosão gradual desse modelo e a um processo de distanciamento setorial da cooperação francesa. Os anos 1980, como já discutido, seriam de fato, marcados por uma série de recomendações por parte do Banco Mundial de enxugamento das estruturas de Estado e de gestão da economia por meio do mercado - que ficaria conhecido como programas de ajuste estrutural – pressionando, assim, a favor da redução do Estado e da abertura dos mercados[349].

> O relatório Berg – como se tornou conhecido [8] – foi a resposta do Banco [Mundial] à deterioração dos indicadores econômicos e sociais da África Subsahariana ao longo da década de setenta. A sua mensagem central era a de que o Estado pós-colonial tornara-se excessivamente grande, ineficiente e intervencionista. O corolário implícito era o de que a estratégia de substituição de importações havia fracassado. Sem mencionar em nome de quais interesses tal trajetória havia sido seguida, o informe indicava como alternativa uma redução significativa do tamanho do Estado, a adoção da 'recuperação de custos' (cobrança de taxas) em serviços públicos antes gratuitos e o aumento do controle privado sobre a economia em geral. Em particular, prescrevia-se a realização de uma agenda coerente de reformas nas políticas comercial, cambial e agrícola direcionada à promoção da liberalização comercial e da especialização produtiva voltada à exportação de bens primários. Recomendava-se o aumento da assistência econômica externa à região como forma de alavancar as reformas e catalisar fluxos de capital externo, desde que os governos preparassem os ajustes preconizados pelo Banco e pelo FMI. (PEREIRA, J. 2013. p. 361).

Esses ajustes também impactaram na cooperação internacional em geral e na cooperação francesa em particular, sob o forte discurso do imperativo de redução dos custos da cooperação e de culpabilização da corrupção como elemento impedidor do desenvolvimento dos países beneficiários da ajuda. Jean-Jacques Gabas et al (2014) falam em 3 conjuntos principais de

conditions favorables. L'APD française va ainsi préserver et renforcer un modèle de développement axé sur l'accroissement de la production monoculture est ainsi mise en avant. L'intensification en intrants va à l'encontre d'une logique très extensive privilégiant l'usage de la main d'œuvre familiale. L'approche productiviste se traduit également par des investissements lourds dans le secteur de la transformation agro-industrielle, avec des projets souvent surdimensionnés et décalés par rapport aux besoins locaux.

[348] GABAS et al., 2014

[349] PEREIRA, J., 2013.

fatores interdependentes que contribuíram para a erosão do modelo francês: 1) fatores externos relacionados à ascensão de normatizações na estrutura da ajuda, 2) fatores internos relacionados à fraca capacidade de coordenação dos organismos franceses e 3) relações politicamente muito desequilibradas com os países beneficiários que alimentaram um paternalismo nas relações da França e suas ex-colônias que, na perspectiva dos autores, não favoreceu o desenvolvimento das capacidades locais, reproduzindo dependências coloniais. Os autores também referenciam problemas do lado dos Estados africanos relacionados a ineficiência, corrupção, dependência, falta de vontade política. De acordo com os autores:

> O reconhecimento progressivo da frágil eficácia das empresas públicas africanas leva a cooperação francesa a questionar a pertinência de sua estratégia de reforço das administrações centrais e de apoio às estruturas estatais de supervisão da produção e organização dos setores (...) A supervisão por empresas públicas tem se mostrado ineficaz em termos de desenvolvimento e custosa em termos orçamentários. Certas práticas predatórias das elites políticas no funcionamento das empresas de desenvolvimento e nos fundos de estabilização são apontadas na direção de cortes orçamentários e na limitação do comportamento predatório dos estados, por meio do reforço de organizações produtoras (OP) e pela organização de uma cogestão Estado-OP, ou mesmo formas de gestão interprofissionais nas quais o Estado apenas desempenha um papel mais distante de fiador e controlador (GABAS ET AL, 2014. p. 5. **Tradução própria**[350]).

De fato, como demonstramos no primeiro capítulo, tais elementos legitimaram o discurso sobre a culpabilização da falta de desenvolvimento das ex-colônias após anos de investimento em cooperação. Se a corrupção é um fator grave e que certamente dificulta o desenvolvimento social, econômico e político, o desvelamento das práticas da FrançAfrique mostra que a corrupção foi o combustível institucionalmente planejado para manejar o funcionamento das relações no período colonial e, posteriormente, para manutenção das relações de colonialidade. A corrupção é relacional, depende de diferentes agentes, situados nos dois pólos da relação social de cooperação e motivados por necessidades e interesses distintos. A França de fato nunca abriu mão de sua influência no continente africano, embora o setor agrícola tenha sido o mais afetado, isso não abalou suas relações comerciais. De acordo com Vincent Ribier (2010), dada a complexidade e a alta taxa de fracasso dos projetos de

[350] La reconnaissance progressive de la faible efficacité des sociétés publiques africaines amène la coopération française à questionner la pertinence de sa stratégie de renforcement des administrations centrales et de soutien aux structures étatiques d'encadrement de la production et d'organisation des filières. (...) L'encadrement par les sociétés publiques s'est révélé souvent inefficace en termes de développement et d'un coût budgétaire élevé ». Certaines pratiques prédatrices des élites politiques dans le fonctionnement des sociétés de développement et dans les caisses de stabilisation sont également pointées du doigt la réduction des coûts budgétaires et la limitation de l'emprise prédatrice des États par le renforcement des organisations de producteurs (OP) et la mise en place d'une cogestion État-OP, voire de formes de gestion interprofessionnelle dans lesquelles l'État ne joue qu'un rôle plus lointain de garant et de contrôleur

cooperação, o que houve foi uma migração dos fluxos para setores mais capazes de produzir resultados positivos:

> A agricultura é um setor complexo, no qual a taxa de insucesso é muito elevada. Esses diversos elementos incitaram os responsáveis pelas agências de desenvolvimento a se afastarem do setor agrícola e a privilegiar outros, em que a taxa de sucesso é maior, os custos de transação, implementação e monitoramento são menores, e as condições de desembolso mais fáceis, pela fraca demanda de apoio à agricultura formulada pelos países beneficiários. (RIBIER, V. 2010. p. 67. **Tradução própria**[351]).

Na década de 1990 o alinhamento francês com as instituições de Bretton Woods resultou, em 1993, num redirecionamento da ajuda apenas para os países que haviam assinado um programa de ajuste estrutural[352] e, em 1994, na desvalorização em 50% do franco CFA, o que contribuiu para uma forte desvalorização do preço das commodities e de um empobrecimento ainda maior da população rural. O abandono das políticas voltadas para a produção agrícola foi ainda mais intenso na década de 1990. De acordo com Vincent Ribier (2010), a participação no setor agrícola que na década de 1980 representava cerca de 15% caiu drasticamente nos anos seguintes, chegando a representar uma pequena porcentagem no início dos anos 2000. No caso específico da AOD agrícola da França, Gabas et al (2014) estimam uma queda de 20% a 30% nos anos 1990 para 3 a 4% na década de 2000. O Gráfico 27, a seguir, mostra a trajetória da cooperação francesa em SAN entre 1969 e 2009. Conforme podemos perceber pelo gráfico, os fluxos da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) agrícola da França ganharam um forte impulso em 2009, embora ainda de fato bem inferiores aos montantes costumeiramente empregados durante os anos 1980. O gráfico também indica uma profunda redução dos montantes totais a partir dos anos 1990.

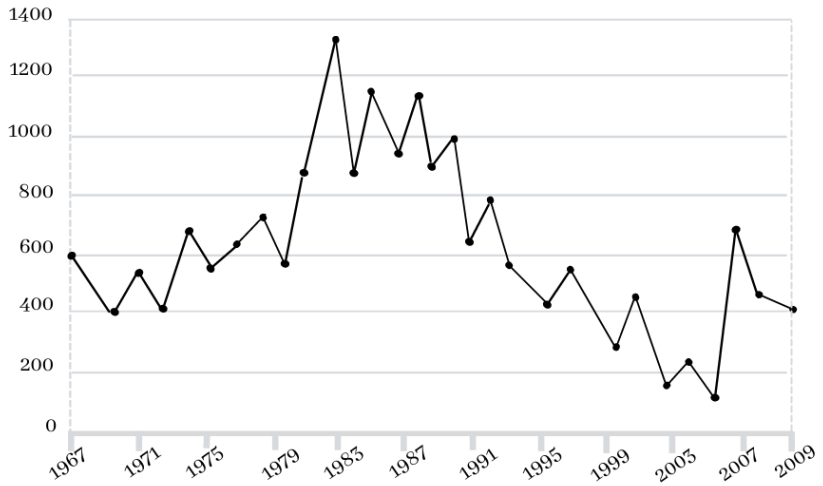
[351] L'agriculture est un secteur complexe dans lequel le taux d'échec des projets est élevé. Ces divers éléments ont incité les responsables d'agences de développement à se détourner du secteur agricole, et à en privilégier d'autres dans lesquels le taux de réussite est supérieur, les coûts de transaction de mise en oeuvre et de suivi des projets plus restreints, et les conditions de décaissement plus faciles, par la faible demande de soutien à l'agriculture formulée par les pays récipiendaires.

[352] GABAS et al., 2014.

GRÁFICO 27

TRAJETÓRIA DA APD AGRÍCOLA FRANCESA

Valores Totais dos Gastos com APD agrícola, Em Milhões de Dólares, Entre 1967 e 2009



FONTE: OCDE APUD GABAS ET AL, 2014. P. 7

No caso da cooperação em Segurança Alimentar, as promessas se renovaram a partir da forte crise alimentar de 2008, marcando uma retomada da centralidade da agenda da SAN, mas com desafios ainda mais amplos frente a um conceito que se reformou e adquiriu um caráter multifuncional que não existia na "primeira onda" de centralização. A própria ideia de desenvolvimento rural também transitou intensamente ao longo dos anos, descolando de uma concepção estreita com desenvolvimento econômico para o enfoque em aspectos relacionados à sustentabilidade, acesso à terra, ao papel das mulheres, à qualidade de vida no campo, dentre outros fatores. Essas novas agendas em torno do rural vão ser notoriamente absorvidas pelo discurso da cooperação alimentar.

Nessa "nova onda" da cooperação em SAN, a França se destacou como um ator impulsionador de propostas globais para alavancagem do tema. Ainda em 2008, na cúpula de Roma, o então presidente francês Nicolás Sarkozy lançou a ideia de uma parceria global para a alimentação composta por três pilares: a) fortalecimento da cooperação internacional por meio da criação de um Comitê de Segurança Alimentar Mundial em conjunto com a sociedade civil e com o setor privado, b) fortalecimento da conexão entre a ciência e a política por meio da criação de um grupo de especialistas de alto nível e c) aumento dos fluxos da AOD destinada à

agricultura[353]. Em 2009, a proposta de aumento de fluxos se consolidou em um compromisso em mobilizar 20 bilhões para os próximos três anos. Compromisso que só seria cumprido pela metade, mas que já representou um crescimento exponencial dos fluxos direcionados para o setor[354]. No mesmo ano é criada pelo G8 a Iniciativa Aquila para Segurança Alimentar - *L'Aquila Food Security Initiative (AFSI)* - unindo 27 países e 15 organizações internacionais para promover políticas de combate à fome. Em 2010, a França adotou um documento de orientação estratégica sobre nutrição nos países em desenvolvimento tendo como prioridade o combate à desnutrição materna e infantil e ação internacional contra a desnutrição. Nessa agenda e nesse contexto histórico, houve muitas convergências entre França e Brasil na agenda de combate à fome no mundo. Dentre uma série de ações[355], destacamos, por exemplo, os compromissos firmados na Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar e Nutricional, em 2009, a partir da Cúpula Mundial da Alimentação, a adesão às Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional, em 2012, O lançamento dos Desafio Fome zero, em 2012, pelo então Secretário Geral da ONU, Ban Ki-moon, o estabelecimento, do ano da Agricultura Familiar, em 2014 e o lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em 2015.

De acordo com Vincent Ribier e Jean-Jacques Gabas (2016), o renovado interesse pela agricultura que se manifestou a nível internacional a partir de 2008 também representou um reposicionamento dos atores públicos e privados no financiamento do setor, particularmente na África Ocidental. Por meio de cartas de intenções - descrevendo a natureza dos investimentos, os valores e os prazos - uma série de empresas do setor privado assumiram compromissos junto aos doadores tradicionais. Segundo os autores, os novos instrumentos mobilizados em torno de parcerias público-privado embora não sejam necessariamente novos, a partir desse momento assumem uma escala de intervenção muito maior. Além disso, também seriam criados fundos de garantias financiados com recursos internos de governos internos ou de doadores, constituídos para encorajar os operadores econômicos a investir nesses mercados. De acordo com os autores, muitos desses fundos são compostos por capitais mistos de investidores institucionais - como o Banco Europeu de investimento e a Proparco[356] - de fundações - como

[353] GABAS, J. et al, 2014

[354] Idem.

[355] Ver Apêndices B e C.

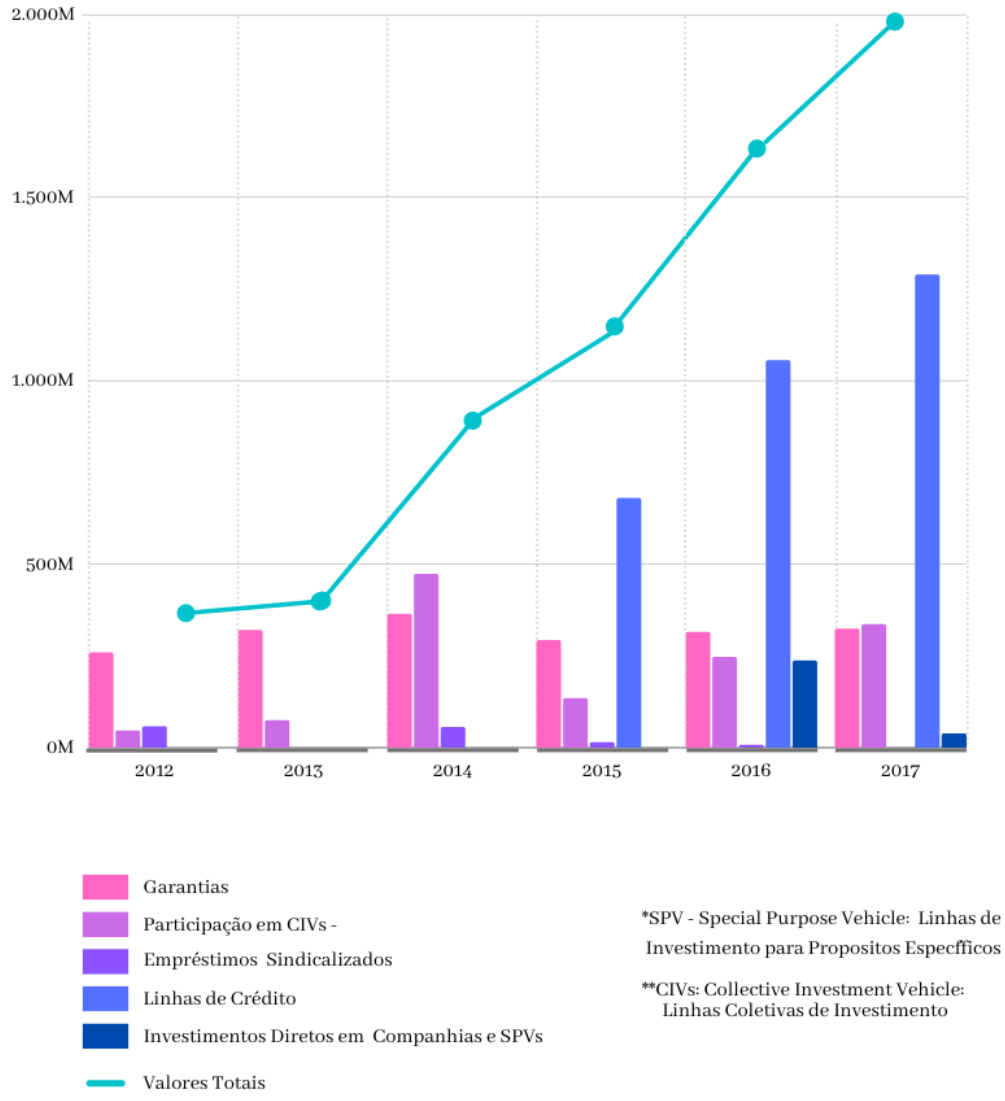
[356] De acordo com os autores, em 2009 a AFD criou o Fundo de Investimento e Apoio às Empresas em África (FISEA), gerido pela Proparco constituído por um montante de 250 milhões de euros.

Rockefeller, Gates, Rothschild, Harvard -, investidores individuais, seguradoras, bancos de pensão, etc. Também participam dos fundos empresas do agronegócio. Em números, o que se nota é um crescimento exponencial da iniciativa privada na cooperação francesa.

GRÁFICO 28

INSERÇÃO PRIVADA NA COOPERAÇÃO FRANCESA

Valores Mobilizados pelo Setor Privado, em Milhões de Dólares, Entre 2012 e 2017



FONTE: ILIBRARY OCDE, 2020. Elaboração Própria.

O Gráfico 28 mostra tanto esse crescimento especialmente impulsionado pelo surgimento de duas modalidades de recursos privados: linhas de créditos e *Special purpose Vehicle* (SPVs)[357] especialmente a partir de 2015. Em termos setoriais, a OCDE (2020) informou que o financiamento privado da França entre 2017-2018 foi principalmente relacionado com atividades de serviços bancários e financeiros (42%); energia (17%); indústria, mineração e construção (12%); e os setores de agricultura, silvicultura e pesca (10%). De acordo com a instituição, em 2008, a AFD e a Proparco mobilizaram 2,1 bilhões de dólares do setor privado.

Essa forte financeirização, apesar de ainda muito recente para compreendermos os reais impactos, são vistas com desconfiança pelas ONGs. De acordo com a ONG francesa *Action contre La Faim* (2013), a adoção, em 2009, da Iniciativa L'Aquila para a segurança alimentar dos países do G8 tinham se comprometido com 20 bilhões só teriam atingido, em 2012, metade desses fundos, Barack Obama teria lançado uma nova Aliança para a Segurança Alimentar e Nutricional voltada para seis países africanos: Burkina Faso, Costa do Marfim, Etiópia, Gana, Moçambique e Tanzânia. chamado de Nova Parceria para o Desenvolvimento da África - *Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)*- do Programa Detalhado para o Desenvolvimento da Agricultura Africana- *Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA)* reunindo quase cem empresas nacionais. Para a ONG francesa *Action contre La Faim* (2013) a crescente participação do setor privado em iniciativas de cooperação soa como uma dádiva para as empresas do Norte conseguirem acesso a mercados promissores e muito mal regulados, sem arcar sozinhas com os custos do investimento. De acordo com a organização, apenas os países que concordarem em reformar seus códigos de investimento e de controle sobre a terra, oferecendo garantias conseguirão receber esses investimentos estrangeiros. Ainda de acordo com a organização, as principais multinacionais do mundo como a Yara, a Monsanto e a Cargill são algumas que assinaram a carta de intenções, impondo uma série de "condições" para os investimentos:

> De fato, são as multinacionais que são apoiadas prioritariamente pela Nova Aliança e que impõem de certa forma as regras do jogo. Assim, certas empresas impõem condições ao seu investimento, como é o caso da empresa norueguesa de sementes YARA que impôs "um acesso às matéria-prima a um preço razoável, o desenvolvimento de infra-estruturas existentes ou futuras, uma localização favorável em relação ao potencial de mercado". Outros estão aproveitando essa oportunidade para fortalecer sua estratégia ofensiva de conquista de mercados na África, como

[357] Também conhecida como entidades com propósitos específicos, é uma subsidiária criada por uma empresa controladora para isolar o risco financeiro. Seu status legal como uma empresa separada torna suas obrigações seguras, mesmo se a empresa-mãe entrar em falência

> evidencia a participação de empresas de sementes, particularmente líderes em organismos geneticamente modificados. Assim, nas cartas de intenções elaboradas por estes atores privados, a Monsanto anuncia a sua intenção de "introduzir 3 a 5 novos tipos de milho híbrido adaptado à Tanzânia e uma disponibilidade isenta de royalties para as empresas de sementes, fortalecendo as redes de venda de sementes para oferecer mais opções para os agricultores " e a Cargill se comprometeu com a distribuição gratuita de um milhão de pés de cacau e dois milhões de pés de café na Costa do Marfim em 10 anos. (Action contre La Faim, *2*013. website. **Tradução própria**[358]).

A organização denuncia, nesse sentido, que, ao ler vários acordos de cooperação que foram assinados, fica evidente que o principal objetivo não é apoiar esses países e sim criar um ambiente favorável para o investimento privado, especialmente o estrangeiro, no setor. A ONG também contesta o papel ambíguo que a França tem desempenhado de, ao mesmo tempo em que criticar a visão defendida por alguns atores da aliança[359], tem desempenhando um papel central no projeto coordenando o programa para Burkina Faso e se colocando como um dos três principais doadores do projeto[360]. Além disso, as empresas francesas constituem o primeiro contingente de empresas internacionais envolvidas na Nova Aliança[361]. De acordo com a organização:

> Apesar do desejo declarado de Pascal Canfin de "redobrar suas orientações em uma direção diferente do agronegócio, a monocultura e exportação", a escolha de atores privados deixa poucas dúvidas sobre a visão e o modelo agrícola que serão desenvolvidos. E de certa forma, a Nova Aliança se inscreve na continuidade desta diplomacia econômica lançada como uma "prioridade" pelo Ministro das Relações Exteriores por ocasião da conferência de embaixadores de agosto de 2012 e levada desde então por François Hollande e todo o governo. (Action contre La Faim, *2*013. website. **Tradução própria**[362]).

---

[358] De fait, ce sont les multinationales qui sont soutenues en priorité par la Nouvelle Alliance et qui imposent d'une certaine manière les règles du jeu. Ainsi, certaines entreprises émettent des conditions à leur investissement, comme le semencier norvégien YARA qui impose « un accès à des matières premières à un prix raisonnable, le développement d'infrastructures existantes ou futures, un emplacement favorable par rapport au potentiel du marché…». D'autres profitent de cette opportunité pour renforcer leur stratégie offensive de conquête de marché en Afrique, comme le prouve la participation de semenciers, notamment leaders sur les organismes génétiquement modifiés. Ainsi, dans les lettres d'intention rédigées par ces acteurs privés, Monsanto annonce son intention « d'introduire de 3 à 5 nouveaux types de maïs hybrides adaptés à la Tanzanie et une disponibilité libre de redevance pour les entreprises de semences, le renforcement des réseaux de ventes de semences afin d' offrir plus de choix aux agriculteurs » et Cargill s'est engagé pour la distribution gratuite d' un million de plants de cacao et de deux millions de plants de café en Côte d'Ivoire sur 10 ans.

[359] De acordo com a ONG, o Ministro francês do Desenvolvimento, Pascal Canfin chegou a declarar: "a visão defendida por alguns actores desta Aliança, nomeadamente as grandes empresas agro-alimentares, não é a nossa".

[360] De acordo com a organização, a França assumiu um pacote global, abarcando os seis países, de 310 milhões de dólares.

[361] A organização cita: Cémoi, Compagnie Fruitière, Danone, Louis Dreyfus, Groupe Mimran, Groupe CIC.

[362] Malgré la volonté affichée de Pascal Canfin pour « infléchir ses orientations dans un sens autre que l'agrobusiness, la monoculture et l'exportation », le choix des acteurs privés ne laisse que peu de doutes sur la vision et le modèle agricole qui seront développés. Et d'une certaine manière, la Nouvelle Alliance s'inscrit dans la continuité de cette diplomatie économique lancée en tant que « priorité » par le ministre des Affaires

A ambiguidade francesa também se reflete em outros aspectos, como, por exemplo, com a Lei de Solidariedade Internacional para o desenvolvimento de 2014 (LOI-DSI) que decreta que a França não deve financiar iniciativas de cooperação de apoio a alimentos transgênicos. Em direção semelhante, a Estratégia Internacional da França pela Segurança Alimentar, a Nutrição e a Agricultura do MEAE (2019), reforça o compromisso com:

> Uma agricultura eficiente do ponto de vista econômico, social e ambiental, tanto para garantir a segurança alimentar e a saúde dos indivíduos quanto para permitir o equilíbrio dos ecossistemas, a preservação dos recursos naturais, o manejo eficiente do solo, recursos hídricos, floresta e biodiversidade, e redução dos impactos no clima (MEAE, 2019. p. 56. **Tradução própria**[363]).

De acordo com estratégia francesa para a segurança alimentar e nutricional, as políticas de cooperação estariam amplamente ancoradas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente o ODS 2 - *"acabar com a fome, garantir a segurança alimentar, melhorar nutrição e promover uma agricultura sustentável*" - numa abordagem multissetorial, transversal e territorial. De acordo com o documento do MEAE (2019), a estratégia também estaria em acordo com a resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) que adotou a Década da Agricultura Familiar (2019 -2028). O texto também se coloca em sintonia com a Lei de orientação relativa à política de desenvolvimento e solidariedade internacional (Lei 2014-773) segundo a qual *"a França promove uma agricultura familiar, produzindo riquezas e empregos, apoiando a produção de alimentos e respeitando os ecossistemas e a biodiversidade"* (MEAE, 2019. p. 12 **Tradução própria**[364]). Nesse sentido, de acordo com o documento, quatro pilares centrais de segurança alimentar guiariam a iniciativa francesa na construção de uma agricultura que seja produtiva e capaz de enfrentar o desafio de alimentar 9,8 bilhões de pessoas até 2050: acesso, qualidade, disponibilidade e regularidade.

Falando especificamente da Lei de 2014-773, podemos notar diversos avanços em termos de CPD em relação ao setor da agricultura. Em primeiro lugar, como já dito, porque pela primeira vez a CPD é constituída estatutariamente e não como diretriz voluntária. Em segundo

étrangères à l'occasion de la conférence des ambassadeurs d'août 2012 et portée depuis par François Hollande et l'ensemble du gouvernement.

[363] Une agriculture performante sur les plans économique, social et environnemental, tant pour assurer la sécurité alimentaire et la santé des individus que pour permettre l'équilibre des écosystèmes, la préservation des ressources naturelles, la gestion efficace des sols, des ressources en eau, de la forêt et de la biodiversité, et la réduction des impacts sur le climat.

[364] la France promeut une agriculture familiale, productrice de richesses et d'emplois, soutenant la production vivrière et respectueuse des écosystèmes et de la biodiversité.

lugar, porque a lei reforça a importância de haver coerência entre os objetivos da política de desenvolvimento e da solidariedade internacional e reconhece que as incoerências em políticas setoriais como as políticas agrícolas podem produzir impactos no desenvolvimento dos países beneficiários da ajuda. A Lei também trata especificamente da agricultura e da segurança alimentar e nutricional, instituindo a luta contra a desnutrição como prioridade da política francesa de solidariedade internacional e reforça a promoção da agricultura familiar e o fortalecimento da autonomia dos agricultores e a adoção de políticas agrícolas coerentes com os propósitos de desenvolvimento. Algumas linhas de ação em relação à ajuda bilateral também são definidas na lei:

> A ajuda bilateral tem por finalidade melhorar de forma sustentável a segurança alimentar e nutricional das famílias rurais e urbanas, principalmente na África Subsaariana, apoiando a agricultura familiar, setores, em particular de alimentos e pecuária, e as políticas agrícolas alimentares e nutricionais, integrando os desafios do desenvolvimento sustentável e da soberania alimentar. Dessa maneira, as intervenções irão contribuir com: [a]- a melhora da governança setorial da segurança alimentar, tanto no que diz respeito às políticas agrícolas, rurais e nutricionais; [b]- o desenvolvimento econômico e social dos territórios rurais e a conservação do seu capital natural; [c] - o crescimento sustentado, rico em empregos, sustentável e inclusivo nos setores agrícolas. Em coerência com essas diretrizes, a AFD não financiará a compra, a promoção ou a multiplicação de sementes geneticamente modificadas. Ela apoia projetos que tenham por finalidade ou consequência seja o desmatamento de florestas primárias, a apropriação de terras incompatíveis com o desenvolvimento local eqüitativo ou a privação de recursos naturais para as populações autóctones. (LOI n° 2014-773, 2014. **Tradução própria**[365]).

Boa parte do conteúdo presente na lei vai também aparecer como valores da estratégia francesa, mostrando sintonia entre as diretrizes e os documentos oficiais. Aspectos como: igualdade de gênero, acesso à terra, proteção social, combate ao desperdício, mitigação das mudanças climáticas, gestão sustentável dos recursos naturais (como solo, água, biodiversidade, estoques pesqueiros), apoio à agricultura familiar, investimentos responsáveis e co-benefícios econômicos, sociais e ambientais, dentre outro preenchem uma construção discursiva alinhada com o que há de mais atual e avançado em matéria de Segurança Alimentar

[365] L'aide bilatérale a pour finalité d'améliorer durablement la sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages ruraux et urbains, principalement en Afrique subsaharienne, par un soutien aux exploitations agricoles familiales, aux filières, en particulier vivrières et d'élevage, et aux politiques agricoles, alimentaires et nutritionnelles, en intégrant les enjeux de développement durable et de souveraineté alimentaire. A ce titre, les interventions contribueront: - à l'amélioration de la gouvernance sectorielle de la sécurité alimentaire, tant en ce qui concerne les politiques agricoles, rurales que nutritionnelles ; - au développement économique et social des territoires ruraux et à la conservation de leur capital naturel ; - à une croissance soutenue, riche en emplois, durable et inclusive des filières agricoles.En cohérence avec ces orientations, l'AFD ne finance pas l'achat, la promotion ou la multiplication de semences génétiquement modifiées. Elle ne soutient pas de projets ayant pour finalité ou conséquence la déforestation de forêts primaires, l'accaparement des terres incompatible avec un développement local équitable ou la privation des ressources naturelles des populations autochtones.

e Nutricional. Além disso, no corpo do documento da estratégia francesa (MEAE, 2019), há uma forte preocupação com uma abordagem agroecológica, da produção de orgânicos, da manutenção da biodiversidade da agricultura e da baixa emissão. É nítida uma virada conceitual nessa "nova onda" da cooperação em Segurança Alimentar e Nutricional. Nesse sentido, a França tenta transmitir por meio de seus novos princípios e conceitos para a cooperação no campo da agricultura, características também das transformações que têm sido marcantes no âmbito das próprias transformações da PAC em direção a uma estrutura agroecológica, de valorização da produção de orgânicos e de redução das emissões.

Em 2016, em consonância com a meta 12.3 dos ODS de *reduzir pela metade as perdas e desperdícios de alimentos em toda cadeia até 2030*, a França criou a "lei Garot" que proíbe o desperdício de alimentos não vendidos que ainda são consumíveis, obrigando os distribuidores a constituir parcerias com associações para a doação alimentar. No mesmo ano, o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) constituiu o conceito de "*transformação rural inclusiva*" como:

> um processo em que a melhoria da produtividade agrícola, o aumento dos excedentes comercializáveis, o aumento das oportunidades de emprego fora da fazenda, um melhor acesso a serviços e infraestrutura e a capacidade de influenciar políticas em conjunto contribuem, conjuntamente, para melhorar os meios de subsistência rurais e promover um crescimento inclusivo (MEAE, 2019. p. 28. **Tradução própria**[366]).

A transparência e a abertura dos dados sobre as atividades também é um aspecto que tem sido colocado como central pela França. Nesse sentido, em 2019 a França criou o portal *Open Data* da AFD com dados sobre a cooperação internacional da AFD, da Proparco e do MEAE. No que se refere ao setor intitulado "agricultura e segurança alimentar" são identificadas 270 atividades, delas 210 em andamento e 60 concluídas. Se, como vimos, os valores destinados à cooperação de um modo geral não atendem à lista de prioridades instituída pela França, no caso da cooperação alimentar, ela é bem mais coerente com os propósitos. Dos 270 projetos, 195 estão concentrados na África Subsaariana. De acordo com a plataforma, o beneficiário com maior número de projetos é o Senegal (22 projetos), seguido do Níger (14), Madagascar (13) Guiné (12), Mali, Marrocos e Mauritânia (com 12 cada), Burkina Faso, Camarões, Laos, Tunísia (com 10 cada), Chade (8), Costa do Marfim (7). Para além das

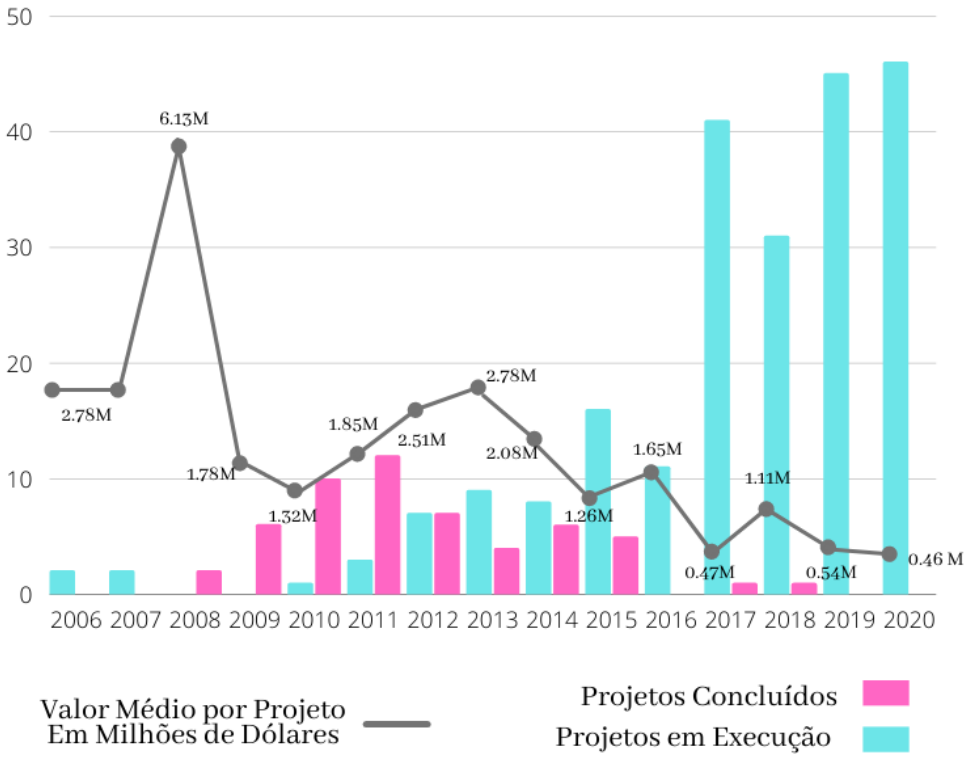
[366] Un processus dans lequel l'amélioration de la productivité agricole, l'augmentation des excedentes commercialisables, l'accroissement des possibilités d'emploi en dehors des exploitations, un meilleur accès aux services et à l'infrastructure, et la capacité d'influer sur les politiques contribuent, conjointement, à l'amélioration des moyens d'existence ruraux et à une croissance inclusive

promessas e dos compromissos firmados a partir de 2008, de fato o que se nota é um aumento exponencial em 2008 e uma continuidade não tão promissora quanto prometida. Comparado com os montantes globais da cooperação, a parte destinada a projetos de SAN não representam nem 5%.

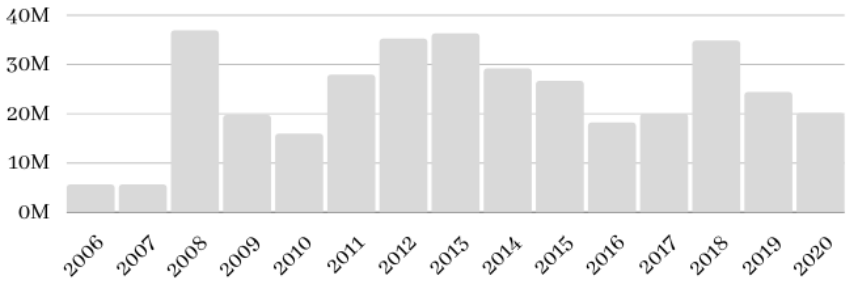
GRÁFICO 29

FRANÇA: GASTOS COM A COOPERAÇÃO EM SAN

Quantidade Total de Projetos e Valor Médio por Projeto, Entre 2006 e 2020.



Gastos Anuais com Cooperação em SAN, Em Milhões de Dólares, Entre 2006 e 2020



FONTE: OPEN DATA AFD, 2021. Elaboração Própria.

O Gráfico 29 separa os valores da cooperação francesa para o setor entre projetos concluídos e em andamento e consegue demonstrar uma tendência de queda em relação a 2008,

mas especialmente, que as promessas de expansão no longo prazo não se concretizaram. Após 2008, o que se observa é um aumento na quantidade de projetos, mas uma drástica redução dos custos alocados para cada projeto. Além disso, quando olhamos para os gastos totais com o setor a partir de 2008, em nenhum ano o valor ultrapassou o montante gasto nesse ano.

Ademais, a despeito da década da agricultura familiar e da série de iniciativas recentes constituídas pela UE para o tema[367], o CICID de 2016, como demonstrado, tirou novamente a segurança alimentar da agenda prioritária da cooperação[368], o que pode indicar que a "nova onda" perca fôlego nos próximos anos. Apesar disso, a Estratégia Internacional da França pela Segurança Alimentar, Nutrição e Agricultura Sustentável para o período de 2019-2024, firmou novos compromissos e diversos indicadores que reiteram promessas de manter o tema como central para a cooperação francesa[369]. No documento, cinco objetivos principais são definidos: *1) fortalecer a governança global da Segurança Alimentar e Nutricional*: no qual a França manifesta o interesse de assumir um papel de liderança na melhoria da eficiência da governança e melhor coordenação com as instâncias e com os doadores; 2) *Desenvolver sistemas agrícolas e alimentares sustentáveis:* no qual a França chama atenção para os problemas relacionados às mudanças climáticas, à erosão da biodiversidade e advoga pela agenda da transição para sistemas sustentáveis do ponto de vista econômico, social e ambiental a fim de garantir a segurança alimentar e nutricional dos povos. 3) *Fortalecer a ação francesa sobre a nutrição:* no qual a França se compromete a promover uma abordagem multissetorial para atuar de forma integrada sobre os fatores de desnutrição, garantindo impactos significativos e duradouros; *4) Apoiar a estruturação de cadeias agroalimentares sustentáveis:* no qual a França se compromete com a geração de emprego decente nas zonas rurais, especialmente para os jovens, especialmente por meio da agricultura familiar; 5) *Fortalecer as ações de assistência alimentar para populações vulneráveis e melhorar sua resiliência às causas da insegurança alimentar, seja em contexto de emergência ou de insegurança alimentar crônica*: no qual a França afirma uma estratégia sustentada por todos os ministérios franceses envolvidos nesse assunto, especialmente o MEAE, o Ministério da Agricultura e Alimentação (MAA), Ministério da Transição Ecológica e Solidária (MTES), Ministério do Ensino Superior, Investigação e

[367] Em termos de iniciativas recentes podemos citar: 2014 - plano de ação para a Nutrição; 2015- Criação do Fundo Fiduciário de Emergência para a Estabilidade e a Luta contra a Fome; 2017 - Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento de alinhamento com a Agenda 2030.

[368] Estabilidade internacional; clima; Educação; igualdade entre mulheres e homens.

[369] Ver os indicadores em "Apêndice F"

Inovação (MESRI), Ministério da Solidariedade e Saúde (MSS) e o Ministério da Economia e Finanças (MEF).

Como buscamos demonstrar, há uma manifesta dubiedade da cooperação francesa, especialmente em relação à segurança alimentar que põe em desconfiança os futuros passos de uma avançada agenda no campo discursivo que tem poucos efeitos concretos no campo prático.

4.4.2 A Cooperação Brasileira em Segurança Alimentar e Nutricional

Se, como vimos, os anos dos governos Lula-Dilma representaram um crescimento quantitativo e qualitativo da Cooperação Sul-Sul brasileira, a cooperação em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foi, sem dúvidas, o expoente máximo desse momento de destaque da cooperação brasileira, especialmente porque o combate à fome e à pobreza tornou-se a partir do governo Lula o elemento central de sua política nacional. Já no discurso de posse, a palavra "fome" foi dita 14 vezes. Na ocasião, o novo presidente anunciou como "carro-chefe" do seu mandato, o "Programa Fome Zero":

> Enquanto houver um irmão brasileiro ou uma irmã brasileira passando fome, teremos motivo de sobra para nos cobrirmos de vergonha. Por isso, defini entre as prioridades de meu Governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de Fome Zero. Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida. É por isso que hoje conclamo: vamos acabar com a fome em nosso país. Transformemos o fim da fome em uma grande causa nacional, como foram no passado a criação da Petrobrás e a memorável luta pela redemocratização do país. Essa é uma causa que pode e deve ser de todos, sem distinção de classe, partido, ideologia (SILVA, Luiz. I. 2003. p. 4).

A criação do "Programa Fome Zero" partiu de uma iniciativa independente de acadêmicos e membros da sociedade civil, liderada por José Graziano e Walter Belik, em 2001, de reunir, numa proposta nacional de erradicação da fome, as melhores práticas de políticas públicas desenvolvidas, em pequena escala, ao longo dos anos. Quando Lula foi eleito presidente, em 2003, integrou a iniciativa a um amplo programa nacional e criou um novo ministério para gerir o programa: o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), dirigido por José Graziano[370].

[370] DELGROSSI, et al., 2019.

O enfoque no combate à fome do governo Lula intensificou uma abordagem de Segurança Alimentar e Nutricional conectada à própria agenda de combate à fome[371] que se refletiu no desenho institucional do Programa Fome Zero. De acordo com Renato Maluf (2006), a estratégia foi baseada em ações de três tipos: *"ações estruturais voltadas para as causas mais profundas da fome e da pobreza; ações específicas para atender diretamente as famílias que não se alimentam adequadamente; ações locais implantadas pelas prefeituras municipais e pela sociedade civil*" (MALUF, 2006, p.18). Com um ministério próprio[372] o programa tinha como objetivo desenvolver uma articulação integrada entre acesso à alimentação, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e mobilização e controle social[373]. Em linhas gerais, o Programa Fome Zero sustentou-se no princípio do direito humano à alimentação como um direito universal e, em seu desenho institucional colocou o indivíduo como o centro de beneficiamento das políticas públicas. Integrando mais de trinta políticas em seu escopo - como políticas de transferência de renda, alimentação escolar, valorização e fortalecimento da agricultura familiar, concessão de créditos especiais, dentre outras - forjou-se no âmbito nacional uma estrutura de coordenação de combate à fome e à pobreza. Os resultados mais significativos do Programa incluem a saída de mais de 40 milhões de brasileiros da pobreza, redução significativa da desigualdade e retirada, em 2014, do Brasil do mapa da fome da FAO. Com base na forte ideia de que a cooperação brasileira é fundamentalmente voltada para a reprodução de casos de sucesso, o Programa Fome Zero serviu de janela para a propagação de uma grande quantidade de políticas nacionais consideradas exemplo de sucesso às quais poderiam ser adaptadas às demandas dos países parceiros.

Esse "transbordamento interno-externo"[374] das políticas nacionais em cooperação é uma característica marcante da cooperação brasileira, especialmente no caso da Segurança Alimentar e Nutricional. De acordo com Felipe Albuquerque (2013), isso quer dizer que as técnicas compartilhadas pela cooperação brasileira são continuações de processos em curso no interior do Estado, muito mais do que resultado de arranjos desenhados no âmbito internacional. No artigo 6° da Lei 11.346/2006 que estabeleceu o entendimento nacional sobre a segurança alimentar e nutricional, por exemplo, está previsto que "*O Estado brasileiro deve empenhar-se*

[371] ALBUQUERQUE, F.; 2013.

[372] Inicialmente chamado de Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e, a partir de 2004 de Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

[373] MALUF, R., 2006.

[374] ALBUQUERQUE, F. 2013.

na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional (Brasil, 2006)[375]*".*

Apesar de ser notória a característica do transbordamento, a cooperação brasileira em Segurança Alimentar e Nutricional também responde a um forte engajamento do governo Lula com um projeto político mais amplo de projeção por um lado, do Brasil como um representante do Sul global e, por outro, de uma visão de mundo em torno da redistribuição dos bens públicos e de combate à desigualdade que é marca de governos de esquerda. As ações em cooperação em SAN no exterior também serviam de fonte de legitimação para as políticas públicas domésticas: os selos, os prêmios e o reconhecimento internacional ajudavam a compensar a falta de consenso nacional em torno do imperativo moral de combater a fome e reduzir a pobreza num país marcado pela desigualdade social e econômica. De acordo com Caroline Milhorance (2016), esse processo se aprofundou especialmente a partir das crises mundiais de 2007-2008 que proporcionaram um contexto favorável para a elevação da agenda brasileira de combate à fome para a esfera internacional:

> Este cenário foi aprofundado após as crises mundiais de 2007-2008 (...). Essas múltiplas crises ajudaram a sacudir as bases de legitimação das receitas de desenvolvimento preconizadas pelas instituições internacionais e do Norte. Ao mesmo tempo, o Brasil se mostrava resiliente à crise econômica e aumentava sua produção agrícola enquanto reduzia os índices de insegurança alimentar. Contudo, as crises globais contribuíram para criar uma estrutura de oportunidades para a ação internacional dos atores brasileiros, ao influenciar os recursos de legitimidade desses atores. Desde 2008, quando o G20 foi promovido ao posto de instância prioritária de gestão da crise global, a diplomacia brasileira se posicionou estrategicamente como "representante" dos países em desenvolvimento (...). Outro movimento importante ocorreu após a crise, quando o combate à fome foi considerado uma área prioritária de cooperação pelos governos brasileiro e africanos. (MILHORANCE, 2016. p. 167. **Tradução própria**[376]).

Além disso, é notório também o engajamento dos governos Lula e Dilma numa série de iniciativas no âmbito regional e multilateral de ampliação da agenda da Segurança Alimentar e

[375] Apud ALBUQUERQUE, F. 2013.

[376] Ce scénario a été approfondi suite aux crises mondiales de 2007-2008 (...). Ces crises multiples ont contribué à ébranler les bases de légitimation de recettes de développement préconisées par les institutions internationales et du Nord. En même temps le Brésil se montrait résilient à la crise économique et augmentait sa production agricole tout en réduisant les indices d'insécurité alimentaire. Cela étant, les crises mondiales ont contribué à créer une structure d´opportunité pour l'action internationale des acteurs brésiliens, en influant sur les ressources de légitimité de ces acteurs. Depuis 2008, lorsque le G20 a été promu au rang d'instance prioritaire de gestion de la crise mondiale, la diplomatie brésilienne s´est stratégiquement positionnée en tant que "représentante" de pays en développement (...). Un autre mouvement important a eu lieu après la crise, lorsque la lutte contre la faim a été considérée comme domaine prioritaire de coopération par les gouvernements brésiliens et africains.

Nutricional como um direito humano[377]. Graças ao seu engajamento em matéria de Segurança Alimentar e Nutricional, o Brasil colheu uma série de frutos no âmbito multilateral, sendo talvez o principal deles a eleição e reeleição de José Graziano como Diretor Geral da FAO, a partir de 2012, como prova da conquista de um respaldo internacional sobretudo junto aos países em desenvolvimento.

É importante destacar que o início dos anos do governo Lula coincide com a criação, no âmbito multilateral, dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e, consequentemente, com o compromisso formalizado pelo Brasil de combater a fome e a miséria, que, por si, já seria motivo de transformação da agenda de combate à fome, um dos eixos prioritários do governo brasileiro. Ainda assim, o País surpreendeu o mundo ao atingir a primeira meta, de redução da pobreza e da desigualdade, dez anos antes do estabelecido pelos ODM[378]. O programa tornou-se base da atual Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PRONAF) e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)[379]. Resultados, em parte, graças ao Programa Fome Zero e à criação de uma série de marcos institucionais legais[380] em parte graças a uma conjuntura de crescimento econômico. O alinhamento de crescimento econômico com a re-expansão do Estado como provedor de bem-estar social é um aspecto central na equação que fez o programa Fome Zero[381] ser considerado pelos organismos multilaterais o principal caso de sucesso em termos de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. Convertido em expertise na promoção da cooperação em SAN, o programa beneficiou-se do poderoso discurso de que o modelo de sucesso agora vem de uma experiência concreta do Sul. O reconhecimento do Brasil como referência em políticas públicas de erradicação da fome e enfrentamento da pobreza, ademais, refletiu-se nos "*prêmios*

[377] Ver "Apêndice C" - Iniciativas globais e regionais em termos de SAN endossadas pelo Brasil.

[378] CASSEL, G., 2010.

[379] MALUF et al., 2014.

[380] Destacamos, por exemplo, a reativação do CONSEA, a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), em 2007, e a vinculação das políticas do Programa ao sistema de assistência social por meio de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), do Programa Assistência Integral à Família (PAIF) e dos Comitês e conselhos de controle social.

[381] Os efeitos do programa refletem o acúmulo político e social do processo de redemocratização do país, desde a inscrição de direitos sociais na Constituição de 1988; da criação do Conselho de Segurança Alimentar em 1993; da realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 1994; e da "Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida" (CASSEL, 2010). É reconhecível, ademais, o variado grau de organismos multilaterais somados à iniciativa: PMA, DFID, PNUD, OEA, BID, Banco Mundial; ONU. (MALUF, R. et al., 2014).

internacionais recebidos pelo Presidente Lula, em documentos oficiais de organismos internacionais como a FAO e o Banco Mundial, e também no âmbito das organizações não governamentais (Maluf, R. et al., 2014, p.19)".

No bojo da expansão da experiência brasileira no combate à fome, muitas políticas de cooperação foram exportadas como políticas voltadas para resolver problemas de Segurança Alimentar e Nutricional, o que gera uma complexidade em relação ao que se chama de cooperação em SAN. De acordo com Felipe Albuquerque (2013), haveria uma propositada confusão discursiva que transforma práticas de cooperação que replicam modelos do agronegócio brasileiro em práticas de segurança alimentar.

> (...) a diplomacia brasileira justifica, quando necessário, suas ações de CSS no campo da agricultura *lato sensu* como sendo voltadas para a segurança alimentar. Ainda que o agronegócio não integre, sobremaneira, o conceito de segurança alimentar ecoado pela FAO, pelo governo, ou por entidades especializadas da sociedade civil, ele não deixa de ser aglutinado à agenda mais ampla de segurança alimentar quando assim for interessante aos decisores de política externa (ALBUQUERQUE, F. 2013. p. 190).

De acordo com o autor, projetos que dizem respeito, por exemplo, ao compartilhamento de técnicas relativas à cultura de soja ou de cana de açúcar, podem, num jogo retórico transformar-se em cooperação em segurança alimentar:

> A estratégia retórica é simples: como a cooperação agrícola contribui, em geral, para o incremento da técnica e para o consequente aumento da produtividade, isso tem o condão de colaborar para uma mudança estrutural no processo de produção agrícola nos países recipiendários, o que, por sua vez, auxilia na sustentação da segurança alimentar. Como um dos pilares da segurança alimentar é referente à modificação estrutural, em âmbito socioeconômico, das nações, o argumento amplo, de que a cooperação agrícola pode envolver, dependendo do caso, a agricultura familiar e mesmo o agronegócio, tornar-se-ia, na visão dos formuladores nacionais, pertinente (ALBUQUERQUE, F. 2013. p. 190).

Lembrando que a cooperação brasileira se orgulha da característica de exportar com a cooperação suas melhores práticas, não surpreende que, no bojo dos projetos, acabe também por exportar suas dualidades vivenciadas no âmbito interno. Como buscamos demonstrar no capítulo anterior, a complexidade se materializou, desde o processo de redemocratização, na existência de dois ministérios para pensar o desenvolvimento agrícola: o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) para dar suporte ao agronegócio exportador e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), voltado para atender às demandas da agricultura familiar. Tal dualidade, no âmbito interno, produz tensões entre interesses divergentes e disputas por recursos públicos que são amplamente discutidas e conhecidas pela sociedade civil e acadêmica. Externamente, contudo, o governo brasileiro optou por exportar a

ideia de coexistência pacífica entre os dois modelos[382] - ou mesmo complementaridade. Mas o fato é que a postura brasileira tem sido alvo de profundas críticas de acadêmicos e organizações sociais ou do próprio Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea):

> O agronegócio não promove a segurança alimentar e nutricional porque concentra terra, não visa a diversidade de produção de alimentos para consumo interno, é motivado pelo lucro e não pelo direito humano à alimentação, usa agrotóxicos e transgênicos e não é sustentável do ponto de vista ambiental e climático (...). Existe uma incoerência entre políticas interna e externa brasileira quanto à promoção da segurança alimentar e nutricional. Há uma demanda crescente dos países pela experiência brasileira de construção participativa das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Porém, o governo brasileiro ainda oferece cooperação técnica internacional que fere os princípios de segurança alimentar e nutricional contidos na Lei n° 11.346/2006. (Klimach[383], 2012. apud Albuquerque; 2013. p. 191).

Pela dificuldade do governo brasileiro em definir o que são projetos de cooperação, pelas características já mencionadas da cooperação brasileira (descentralizada, fraca institucionalização) e pela dificuldade de quantificação estatística das atividades de cooperação (mudanças constantes na metodologia de constituição da informação e falta de periodicidade), o simples exercício de qualificar e quantificar a cooperação em Segurança Alimentar e Nutricional torna-se hercúleo. Em 2013, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) elaborou um documento[384] no qual identificou 56 atividades (entre projetos de cooperação técnica e de cooperação humanitária) até aquele momento em andamento, mas, como o próprio documento esclarece, sem pretensões de ser um documento exaustivo. Natalia Beghin (2015), produziu uma exaustiva análise deste documento do CAISAN e, a partir dele, elaborou uma tipologia das atividades[385], concentrando o foco na cooperação humanitária voltada para doações de alimentos.

Não é do propósito desta pesquisa tampouco fazer esse tipo de levantamento, tendo em vista a prioridade dada ao escopo comparativo na perspectiva da CPD, mas podemos fazer algumas considerações gerais. O primeiro aspecto a ser considerado é que, no caso da cooperação brasileira, existe uma generalização das práticas de cooperação técnica no setor agropecuário por um lado e o uso de doação de alimentos também considerado como cooperação para a segurança alimentar, por outro. Nem todos os projetos seguem os preceitos da SAN definidos na própria legislação nacional. Nesse sentido, nossa análise concentra-se em

[382] MILHORANCE, C. 2013; MILHORANCE, C.; GABAS, J., 2015.

[383] Entrevista concedida ao autor pela assessora internacional do CONSEA Mirlane Klimach.

[384] CAISAN, 2013.

[385] Ver BEGHIN, N., 2014. p. 38-39.

identificar características gerais e sinalizar os aspectos que se aproximam ou se afastam conceitualmente do que foi definido pelo governo brasileiro como Segurança Alimentar e Nutricional. De acordo com a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006), a segurança alimentar e nutricional é definida como:

> "realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis" (Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006),

Do ponto de vista da coerência, qualquer política de cooperação que não esteja em sintonia com o que é definido no âmbito do governo brasileiro como segurança alimentar não poderia ser assim chamada de "cooperação em SAN". O problema no caso brasileiro é que boa parte dos projetos definidos como estruturantes acabam acrescentando, de forma secundária, elementos de políticas nacionais que respondem a propósitos de segurança alimentar. É o caso, por exemplo, dos famosos e controversos projetos estruturantes como o ProSavana em Moçambique, que preveem em seu desenho, iniciativas que fortalecem os pequenos produtores, garantam segurança alimentar e, ao mesmo tempo, a produção de excedentes exportáveis com técnicas do agronegócio[386].

Sem concentrar nos projetos, mas olhando para a atuação brasileira em geral, podemos destacar três estratégias principais de cooperação que são consideradas pelo governo brasileiro como cooperação em SAN: 1) a cooperação técnica agrícola, executada, principalmente pela Embrapa, voltada para capacitação de profissionais e transferência de técnicas e tecnologias. Historicamente ela representa o maior montante dos recursos financeiros; 2) a doação de alimentos, cujo principal executor é Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) em parceria, inicialmente com o CGFome e, posteriormente com a extinção do órgão, pela própria ABC e 3) a cooperação que o Brasil desenvolve junto à FAO, cujo enfoque principal é a transferência de projetos considerados de sucesso no âmbito do Programa Fome Zero. As duas primeiras, embora instrumentalizadas como cooperação em SAN, estariam mais distantes do conceito de SAN definido pela LOSAN do que a última. A seguir, discutiremos as três mais detalhadamente.

[386] MILHORANCE, C. 2013.

4.4.2.1 Estratégia da cooperação Técnica via Embrapa

É difícil referir-se à cooperação brasileira na área agrícola sem mencionar a Embrapa que tem sido uma das principais instituições executoras da cooperação. Criada em 1973, a Embrapa nasceu com o objetivo de desenvolver, por meio da pesquisa científica, um modelo de agricultura tropical genuinamente brasileiro e capaz de superar as barreiras que limitavam a produção de alimentos no Brasil[387]. Ela já nasceu com o propósito de ser uma iniciativa internacionalizada e tem recebido, desde sua fundação, cooperação em capacitação técnica e participado de diversos acordos de cooperação científica com mais de cem instituições de pesquisa espalhados por todos os continentes[388], processo aprofundado especialmente a partir da criação de unidades externas: os Laboratórios Virtuais da Embrapa no Exterior (Labex), aprofundando sua cooperação científica com países que desenvolvem tecnologia de ponta na área agrícola: Estados Unidos (1998), França (2002), Coréia do Sul (2009) e China (2012). De acordo com Adriana Bueno (2018), A área da agricultura e da pecuária sempre foi uma das mais importantes para a cooperação internacional do Brasil, seja a recebida, seja a prestada. De acordo com a autora, nesse rol de prioridades, a Embrapa foi consideravelmente beneficiada pela cooperação internacional recebida.

Com a inflexão da cooperação brasileira especialmente com países africanos, a Embrapa tornou-se o principal executor de políticas de cooperação agrícola do Brasil, concentrando-se especialmente na capacitação, transferência de técnicas e tecnologia e adaptação da expertise às estruturas agrícolas dos países beneficiários, ampliando seu escopo de atuação para os países do Sul - Embrapa África (2006) e Embrapa Américas (2010). De acordo com Adriana Bueno (2018), a partir de 2010 o setor agropecuário ocupava o terceiro lugar, dessa cooperação, quase 79% dos recursos alocados pela Embrapa, o que representa que a cooperação no setor agroalimentar do Brasil tornou-se hegemonicamente voltada para essa estratégia de cooperação.

> Entre 2011 e 2013, período avaliado pela terceira edição da COBRADI, a Embrapa foi o segundo órgão que mais contribuiu para a cooperação técnica internacional brasileira (BRASIL, 2016b). Ao se considerar apenas os órgãos executores da cooperação técnica brasileira, a Embrapa é a instituição que mais contribuiu com a cooperação técnica, correspondendo a 5,5% de todo o recurso gasto do governo brasileiro com essa política. Essa porcentagem representou, entre 2011 e 2013,

[387] LOPES, M. A., 2017.

[388] É o representante oficial do CGIAR - *Consultative Group on International Agricultural Research*.

> contribuição equivalente a R$ 11,6 milhões em horas técnicas (BRASIL, 2016b). Os temas de atuação da Embrapa, em CTI, foram bastante diversos, incluindo: pecuária (caprinos e ovinos, gado de corte e leiteiro, genética bovina), agricultura (algodão, arroz, caju, frutas temperadas e tropicais, hortaliças zoneamento agropecuário, mandioca e outros), geração de energia (biocombustíveis, biofertilizantes) e gestão do conhecimento (diversificação produtiva, sistemas de produção e manejo sustentável). (BUENO, A., 2018. p. 151-152).

A partir do aumento dos fluxos, a coordenação dos projetos passou a ser feita pela ABC que dividiu a atuação da Empresa em 4 linhas principais: 1) projetos estruturantes, voltados para o desenvolvimento de capacidades institucionais e com resultados sustentáveis[389]; 2) projetos pontuais de menor escopo e duração voltados para capacitação; 3) Plataformas África-Brasil e América Latina-Brasil de financiamento de pesquisadores e 4) projetos de capacitação em cursos estruturados. Ao longo de uma década de cooperação, a Embrapa capacitou mais de cinco mil profissionais em tecnologia, implementou, em parceria com a ABC, 12 projetos estruturantes que abarcaram 13 países e somaram mais de 78 milhões de dólares[390]. A carta de projetos desenvolvidos pela Embrapa é muito grande e diversa com capilaridade em todos os continentes por meio da troca de experiências direta com mais de cinquenta países e mediante acordos regionais na América Latina, na África e com a Caricom[391]. Dentre os principais projetos desenvolvidos pela Embrapa podemos destacar: os projetos na África e na América Latina de revitalização das cadeias produtivas de algodão (Cotton 4 e o Cotton 4 + Togo, etc.); o ProSavana em Moçambique, o apoio à rizicultura no Senegal.

> Dentre os diferentes projetos encampados pelo Brasil só em Moçambique e que disputavam espaço para atuação, estavam: as iniciativas privadas, como os investimentos da Vale S.A. nas minas de carvão de Moatize, o corredor de Sena e Nacala; o programa triangular Brasil-Japão-Moçambique (ProSAVANA) para desenvolvimento do setor do agronegócio; os programas de compra de alimentos como o PAA África e o programa para alimentação escolar (PRONAE); além do Programa Mais Alimentos, que focava na concessão de crédito público para AF adquirir maquinários e equipamentos adaptados (...). Destacando essas contradições, seguiu a/o representante do MDA/SEAD enfatizando como "o governo, por um lado, tá trabalhando com segurança alimentar, mas a própria cooperação do Brasil em outras áreas tá fazendo desmatamento, estimulando monocultura, etc". (LUIZ, J. 2018. p. 343).

Em paralelo aos projetos estruturantes, o governo brasileiro também instituiu o Programa Mais Alimentos África (MAF) que constitui um programa de financiamento

[389] Geralmente, são projetos com um alto volume de recursos financeiros (superior a um milhão de dólares), com mais de dois anos de duração e voltados para o fortalecimento institucional.

[390] LOPES, M. A. 2017.

[391] IPEA; ABC, 2018.

facilitado para aquisição de máquinas e de equipamentos agrícolas brasileiros. A Câmara de Comércio Exterior (Camex/MDIC) aprovou uma linha de crédito de US$ 640 milhões para financiar as exportações, que são acompanhadas de atividades de cooperação técnica. Boa parte dos projetos, sobretudo os estruturantes, estão direcionados à produção de *commodities* para a exportação, para o desenvolvimento do setor privado local e para criar oportunidades de negócios[392].

> Há ainda uma preocupação em se implementar programas economicamente estruturantes, capazes de envolver o setor privado africano e criar oportunidades de negócios. Os estudos de viabilidade da produção de biocombustíveis realizados pelo BNDES compreendem essa noção empresarial e propõem a elaboração de business plans. A mesma perspectiva está presente em projetos em Moçambique e no Mali. O engajamento do setor privado brasileiro é promovido não apenas pelos créditos às exportações e pelas parcerias em solo africano com a Embrapa, mas também pelos esforços do MRE. Portanto, ainda que a cooperação brasileira seja essencialmente governamental, os atores privados têm importante participação (MILHORANCE, C. 2013. p. 13).

Por suas características estruturais e fundacionais, criado para atender às demandas de produtividade de uma agricultura de larga escala e voltada para a exportação por meio do aprimoramento da técnica, uso de tecnologias de melhoramento de sementes, adaptação ao clima em busca da eficácia da produtividade, fundamentada no uso de intensivos agrícolas, transgênicos, agrotóxicos que são do *modus operandi* do agronegócio brasileiro são pensados numa lógica de produção de larga escala que nos faz questionar as capacidade desse modelo de desenvolvimento em produzir segurança alimentar, especialmente pelos altos custos de produção e manutenção.

4.4.2.2. Estratégia de Doação de Alimentos via Ajuda Humanitária

Outra área comumente atribuída à cooperação em segurança alimentar é a doação de alimentos promovida pelo governo brasileiro. Tal tipo de estratégia da cooperação por meio da doação de alimentos segue os critérios e procedimentos que constam na Lei no 12.429, de 20 de junho de 2011, que autoriza o Poder Executivo a doar estoques públicos de alimentos para assistência humanitária internacional em coordenação com o Programa Mundial de Alimentos

[392] MILHORANCE, C., 2013.

da ONU. A Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) é o órgão responsável pela execução e a ABC pela coordenação[393].O procedimento para realização das doações tem início com a demanda, via postos diplomáticos brasileiros no exterior, das embaixadas dos outros países no Brasil. Cabe ao MRE definir os quantitativos e os respectivos destinatários dos produtos autorizados em Lei, em coordenação com o Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PMA). Criada em 1991, a Conab é uma empresa pública federal vinculada ao Mapa que tem como missão, promover a garantia de renda ao produtor rural, a segurança alimentar e nutricional e a regularidade do abastecimento, gerando inteligência para a agropecuária e participando da formulação e execução das políticas públicas. Embora a principal atuação do órgão em termos de cooperação seja a doação de alimentos, sua expertise em abastecimento também é objeto de cooperação técnica por meio de treinamento e capacitação técnica. A Conab atua na disponibilização dos produtos, na armazenagem e na logística de distribuição até os portos brasileiros, cessando a partir daí a sua responsabilidade. Entre 2014 e 2016, o governo federal, por meio da Conab, doou o equivalente a 30 mil toneladas de alimentos a treze países.

O Brasil se tornou doador do PMA em 2007 e evoluiu sua participação de forma significativa ao longo dos anos. Em 2012 já estava entre os maiores doadores do PMA: entre 2005 e 2010 chegou a doar cerca de 50 milhões de dólares ao PMA. No discurso oficial, essa modalidade de cooperação é justificada como promotora de segurança alimentar:

> A doação de alimentos é um elemento central para entender a cooperação internacional humanitária brasileira com países de vários continentes. É uma atividade imprescindível, tendo em vista que objetiva garantir e promover a segurança alimentar e nutricional de milhares de pessoas que convivem com o flagelo da fome em diferentes contextos emergenciais. (COBRADI, 2018. p.).

Mesmo sendo inconteste a relevância deste tipo de cooperação, cabe questionar em que medida pode ser chamada de cooperação em segurança alimentar, tendo em vista a incapacidade de apresentar soluções mais duradouras para o problema da insegurança alimentar dos países que dela se beneficiam.

[393] Anteriormente sob a coordenação do CGFome e, a partir de 2016, com a extinção do órgão, sob o comando da ABC

4.4.2.3 Estratégia de Cooperação Triangular Com a FAO

Conforme apresentado por Juliana Luiz (2018), historicamente a FAO se consolidou mais como um órgão de construção de dados e estratégicas do que um espaço capaz de implementar projetos de larga escala em prol de agricultura e alimentação. De acordo com a autora, por muitos anos a FAO contribuiu na consolidação do modelo da Revolução Verde - de desenvolvimento rural baseado em insumos técnicos, químicos, mecanização do campo e estímulo ao aumento da produção. Conforme relata a autora, apenas a partir dos anos 1990 que a FAO vai rever sua atuação, aproximando as relações com a sociedade civil. Nesse processo, a parceria com o Brasil na tomada de liderança da agenda foi um elemento importante para a reestruturação do papel da FAO. Juliana Luiz (2018) ressalta duas dinâmicas sobre o papel da FAO: um movimento regional - com a promoção de ações de cooperação apoiadas pela FAO e pelo Brasil que contribuem para a consolidação e difusão da agenda da agricultura familiar - e um movimento global de fortalecimento do debate sobre a SAN e em prol espaços institucionais mais dialógicos e inclusivos com a sociedade civil. A FAO se considera uma "*organizadora, facilitadora e fonte de referência para a coerência das políticas globais e para o desenvolvimento de códigos, convenções e acordos globais*" (FAO, 2007, p.14, apud LUIZ, 2018. p. 335).

Nos anos 1990, a relação do Brasil com a FAO esteve associada à promoção de estudos sobre a realidade rural, sem um claro engajamento da política externa brasileira (PEB), reduzido apenas ao acompanhamento em conferências internacionais[394], mas a partir dos anos Lula e Dilma, o Brasil estabeleceu uma nova relação com a FAO,

> Essa nova relação é promovida por múltiplas frentes, e que englobam: a cooperação internacional Sul-Sul, o engajamento a partir da região via escritório regional, o apoio à realização de encontros e conferências internacionais, a atuação no processo de reforma institucional da organização, além da mobilização nos fóruns globais a favor de transformações normativas em prol de AF e SAN. (LUIZ, J. 2018. p. 338).

Algumas iniciativas conjuntas entre o Brasil e a FAO foram estabelecidas ao longo dos anos 2000. Essa parceria iria se aprofundar a partir de 2008, quando o Brasil firmou um acordo de cooperação com a FAO para replicar uma série de políticas de sucesso da experiência

[394] LUIZ, J. 2018.

brasileira com o Programa Fome Zero, sob administração técnica e financeira da FAO. A ABC é a instituição responsável pela coordenação, negociação, aprovação e monitoramento das atividades planejadas no âmbito do Programa, nas quais participam diversos ministérios como educação, agricultura, meio ambiente etc. A FAO é responsável por estimular, organizar, promover, executar, monitorar e acompanhar as atividades planejadas pelos projetos desenvolvidos nos países parceiros.

> "Nas últimas duas décadas, o Brasil alcançou um nível de desenvolvimento por meio de uma série de políticas públicas de sucesso em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), erradicação da fome, alimentação escolar, direito humano à alimentação adequada, desenvolvimento rural e fortalecimento da agricultura familiar, que transformou o país em uma referência para a região, despertando grande interesse da comunidade internacional, particularmente dos países da América Latina e do Caribe. Esta foi a base em que se construiu o Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO, executado desde 2008 até o momento, com o objetivo de compartilhar experiências e aprendizagens do Brasil com outros países da região. (FAO, 2018).

O Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO e a criação do fundo Brasil-FAO, como um mecanismo de difusão da estratégia que, a partir de 2009, se tornou o enquadramento estratégico de todos os projetos na região, aprofundando, nesse sentido, a difusão das políticas do Fome Zero.

> Mesmo que o Brasil tenha realmente buscado incidir na África (ainda mais categoricamente na parte final dos anos 2000), "o peso que o Brasil jogava na FAO regional era muito superior ao peso que o Brasil jogava na FAO Mundial"358. A agenda do Mercosul e da REAF, com sua forte participação social, tinha uma contribuição significativa para tanto, pois permitia que essa agenda na América Sul "chegasse muito mais. Tinha projetos, cooperação, agenda de fortalecimento da AF com os movimentos. E colocando recursos para a FAO regional fazer a agenda internacional da AF"359. A importância da região – notadamente para a atuação internacional do MDA/SEAD – foi constantemente apontada por suas/seus representantes, que "vislumbra[vam] na atuação da FAO da América Latina um instrumento para potencializar nossa política [...] É como se a gente tratasse a FAO como um braço da política internacional do MDA para América Latina e Caribe (LUIZ, J. 2018. p. 342).

Ao longo de uma década de execução, o Brasil investiu mais de 50 milhões de dólares na parceria com a FAO. As principais linhas de ação do projeto são: a) Fortalecimento dos Programas Nacionais de Alimentação Escolar; b) Promoção e desenvolvimento de mecanismos de compras institucionais de alimentos da agricultura familiar; c) Fortalecimento das capacidades de diálogo e formulação de políticas públicas na sociedade civil d) Gestão para apoio em situações de emergências. e) Apoio ao fortalecimento das políticas públicas implementadas pelas instituições de aquicultura. f) Fortalecimento de políticas públicas agro-ambientais como instrumento para a redução da pobreza rural e da insegurança alimentar nos

países da Região. g) Contribuição para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e superação da pobreza da população mais vulnerável da América Latina e Caribe, fortalecendo as estratégias nacionais e sub-regionais.

As iniciativas se concentram em duas áreas de ação nos países:1) Políticas de curto prazo, que implementam medidas para restituir as cadeias e sistemas de produção agrícolas, cujo objetivo é garantir o acesso aos alimentos em casos de desastres sócio-naturais (distribuição de sementes, acesso à água, recuperação de infraestrutura); 2) Fortalecimento de medidas nacionais de médio prazo e de caráter estrutural, que consideram quatro elementos: a) Revalorização da agricultura familiar como fornecedora de alimentos para a população e se constituindo, além disso, como um sistema eficaz de proteção e amortização frente a volatilidade dos preços dos alimentos. b) Promoção de mercados públicos de alimentos como um novo espaço de consumo e dinamizador de economias locais.; c) Atualização das instituições públicas ligadas à segurança alimentar, com a finalidade de elaborar uma agenda. d) Contribuição para alcançar a garantia do acesso à alimentação para todos os cidadãos dos países.

A natureza das políticas de cooperação desenvolvidas junto à FAO sob inspiração da estratégia brasileira de combate à fome abarca diversas características das políticas nacionais que replicaram em CSS com diversos países. Programas voltados para alimentação escolar, compra de alimentos da agricultura familiar, ações inspiradas no bolsa família, na alimentação escolar, construção de cisternas, etc. Um dos casos mais emblemático nesse sentido foi o Programa Aquisição de Alimentos para a África (PAA África) que teve início em 2012 como uma parceria entre a FAO, o Programa Mundial de Alimentação (PMA), o Governo do Brasil e o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) do Reino Unido. O objetivo do programa é de promover segurança alimentar e geração de renda entre populações vulneráveis por meio de aquisições institucionais de agricultores familiares para programas de alimentação escolar, conectando produtores aos mercados locais. O programa foi implementado em cinco países: Etiópia, Malaui, Moçambique, Niger e Senegal.

Grosso modo, o campo da SAN emergiu como objeto de cooperação brasileira vis-à-vis ao crescimento da demanda por produtos agrícolas, com a expansão da produção de biocombustíveis em detrimento de alimentos, a redução de investimentos na agricultura, com as disputas por terras para mineração, energia e, ultimamente, por mercado de carbono, mas também com a especulação no mercado de *commodities* alimentares, os efeitos das mudanças

climáticas e a instabilidade dos preços do petróleo[395]. Tal conjuntura contribuiu para o aumento dos preços dos alimentos em todo o mundo e para a ampliação da escala da fome com maior visibilidade, sobretudo, a partir da crise alimentar de 2006/07 e suas repercussões nacionais e internacionais[396]. Situação que tende a se agravar com a intensificação de fatores climáticos, econômicos e financeiros. Toda essa conjuntura, projetou o Brasil como um país que, a despeito das contradições internas, seria visto como um ator político com forte preocupação com o desenvolvimento social, com a autonomia das nações parceiras e com princípios democráticos. No bojo dessa projeção, destacamos especialmente a FAO que incorporou no âmbito dos seus projetos diversas políticas nacionais em projetos de cooperação multilateral, respaldado na expertise brasileira.

> Apesar das disputas, precisamos rememorar a questão referente ao sentido subordinado da AF [Agricultura Familiar] à estratégia do Fome Zero (ver segundo capítulo, página 152), que acabou tornando o debate prol da agricultura familiar em um espaço como a FAO – marcado pelo debate de SAN – um debate de alguma forma também subordinado. Sendo assim, a AF dentro da FAO Global foi muito levada a reboque do conceito do Fome Zero e da sua proposta de acabar com a fome. A estratégia, como já discutimos, teve realmente um impacto enorme e "mudou os termos do debate internacional sobre a questão da Fome". A campanha foi capaz de gerar uma mudança qualitativa do debate sobre a fome e sobre o papel do Brasil no tema. E o "Brasil [que] sempre teve um certo peso específico, ambicioso, passou a ser visto, de fato, como um país bem-sucedido na área agrícola e bem-sucedido na área do combate à fome e à pobreza. Um exemplo a ser seguido. (LUIZ, J.2018. p. 360).

A autora também esclarece que a cooperação que o Brasil desenvolve junto à FAO sofreu pouca influência do agronegócio que nunca empenhou, de fato, esforços de atuar ativamente dentro da FAO. O MAPA nunca teve um adido agrícola em Roma, exercendo atuações de forma muito pontual, ficando a mobilização junto a esse organismo muito mais concentrada na participação de instâncias da agricultura familiar:

> O que há, na realidade, são entradas pontuais do MAPA na FAO. Por exemplo, o fórum do agronegócio atua com muita força e acompanha intensamente os debates do CODEX Alimentarius e da Comissão de Medidas Fitossanitárias. Ambos são órgãos muito técnicos dentro da instituição e a importância da presença do fórum do agronegócio nesses espaços é porque são "os únicos dois órgãos fora da OMC que são reconhecidos por ela como norm setting bodies, e as normas que saem aprovadas no Codex e na Comissão são aceitas como regras dentro da OMC" (LUIZ, J. 2018. p. 361).

[395] BEGHIN, N. 2014.
[396] MALUF et al., 2014.

4.4.2.4 Considerações Gerais sobre a Cooperação Brasileira em SAN

É de largo conhecimento da literatura sobre a cooperação brasileira em SAN[397] que a despeito da credibilidade que o governo brasileiro adquiriu por meio das suas políticas de combate à fome, o processo de internacionalização das suas melhores práticas produziu uma série de contradições em relação tanto aos princípios da cooperação, quanto em relação à desconexão entre o discurso da ajuda desinteressada para o desenvolvimento dos países beneficiários e as práticas desta cooperação que, em diversos momentos, serviram de instrumento para a internacionalização de empresas brasileiras e de fortalecimento de laços comerciais.

Na perspectiva de Burges (2005), nos anos do governo Lula o Sul passou a ser percebido como um espaço econômico com mais vantagens competitivas e menos assimétricas que o Norte para a inserção internacional das empresas brasileiras, o que, aliado a legítimos interesses de solidariedade e coalizões para interesses comuns (como o caso da formação do G20), agregaram-se também uma série de interesses comerciais e de investimento. De acordo com o autor, o Estado brasileiro se colocou, nesse contexto, como o principal alavancador do processo de internacionalização das empresas brasileiras, especialmente nos países africanos. Uma série de iniciativas, nesse sentido, foram lideradas pelo governo brasileiro para facilitar tal processo: tratados comerciais de investimento; abertura de novas embaixadas em países africanos; aumento significativo da "cooperação internacional para o desenvolvimento"; financiamento direto com créditos à exportação de produtos e serviços no exterior; e a organização de visitas de comitivas e de feiras de negócios com o envolvimento direto do setor empresarial brasileiro[398], financiamento público para exportação e, por fim, abertura de linhas aéreas e marítimas diretas[399]. O objetivo seria identificar projetos que ajudariam o agronegócio a diversificar o mercado, aumentar a exportação de máquinas e equipamentos agrícolas e

[397] Destacamos: GARCIA, A; KATO, K., 2016; MILHORANCE, C., 2013; CABRAL et al., 2013. ALBUQUERQUE, F., 2013; BEGHIN, N. 2014; MALUF, R. et al., 2014; MALUF, R. et al., 2016; ECHART, E.; CARVALHO, T. 2016. MILHORANCE, C.,2016.

[398] GARCIA, A; KATO, K, 2016.

[399] BURGES, S. 2005.

estimular o desenvolvimento dos países parceiros e criar condições mais favoráveis às empresas brasileiras para enfrentar a concorrência do capital internacional[400].

A CSS em SAN serviu como porta de entrada para as empresas agroexportadoras brasileiras a mercados internacionais, sobretudo dos países africanos. O incentivo do governo que mobilizou empresas públicas e uma grande estratégia operacional para inserção internacional do agronegócio brasileiro encontrou, especialmente na CSS em SAN, uma forma eficiente de expansão de mercados para a indústria brasileira que, com o crescimento econômico vivenciado na última década e com a evolução dos mercados, viu na inserção internacional uma grande oportunidade de expansão do capital. O financiamento público é um dos elementos de maior barganha da fração de classe latifundiária, no processo de internacionalização das empresas do agronegócio brasileiro[401]. De uma perspectiva política e econômica, a internacionalização de empresas é percebida no governo e por boa parte da mídia como positiva para o crescimento da economia nacional e para a constituição de novos nichos de consumo dos produtos brasileiros. Embora não haja em tese nenhuma contradição em querer expandir as fronteiras comerciais do Brasil com nações com quem o País compartilha afinidade, o problema principal é o papel que a cooperação acaba por exercer dentro de uma estrutura discursiva que pretende emoldurar a cooperação como uma prática ética e desinteressada. De acordo com Ana Garcia e Karina Kato (2016), embora os projetos de cooperação e investimento tenham finalidades totalmente diferentes, quando se olha concretamente para a atuação brasileira, cooperação e investimento se mesclam e se misturam:

> É relevante aclarar que a cooperação para o desenvolvimento e o investimento externo brasileiro partem de lógicas distintas nos discursos oficiais. A cooperação é apresentada como forma de "diplomacia solidária", desvinculada de interesses comerciais, pautada na "horizontalidade" das relações e operada apenas quando demandada pelo governo receptor (IPEA e ABC, 2010; MRE, 2010). O discurso oficial enfatiza as lições aprendidas no plano doméstico em temas como inclusão social, desenvolvimento agrícola e sustentabilidade (IPEA e Banco Mundial, 2011; Giugale, 2012). O ex-ministro Celso Amorim sintetizou essa ideia, ao afirmar que "para todo problema africano, existe uma solução brasileira" (Amorim, 2011). Os investimentos, por sua vez, seguem a lógica empresarial que busca a expansão dos negócios, a redução de custos e o aumento de lucros. A viabilidade econômica dos projetos e a garantia de lucros não passam pela noção de "solidariedade" ou "horizontalidade". Projetos de responsabilidade empresarial, nessa perspectiva, são mais bem compreendidos como ações de legitimação da atuação empresarial nos territórios e (ou) de criação de vantagens competitivas (GARCIA, A; KATO, K. 2016 p. 69).

[400] ALBUQUERQUE, F. 2013.

[401] ACSERALD, V. 2012.

Conforme apresentam as autoras, até 2003, os investimentos brasileiros no exterior eram de aproximadamente US$ 1 bilhão. A partir deste momento, no entanto, sofreram um crescimento exponencial atingindo entre 2004 e 2007 US$14 bilhões e US$ 39, 6 bilhões em 2013. Se a cooperação, em si, é capaz de proporcionar ganhos intangíveis para o Brasil em seu papel de representante do Sul, o fato dela estar atravessada por outros interesses para além da projeção de poder é fator de grande incoerência entre os princípios da cooperação brasileira e suas práticas. Além das empresas diretamente relacionadas ao agronegócio, lucram com a internacionalização uma série de outras empresas vinculadas a projetos de segurança alimentar por meio do fornecimento de maquinário, tecnologia, prestação de serviço e construção civil.

Descolado do contexto interno e dos tensionamentos entre interesses públicos e privados, o discurso da Cooperação em Segurança Alimentar ganha capilaridade em meio aos organismos internacionais e governos parceiros, ainda que não seja completamente oculta a face de investimento do governo para expansão do setor agroexportador. A CSS em SAN brasileira atendeu, nos governos Lula e Dilma, a duplas demandas: por um lado, no âmbito externo, o interesse dos países parceiros em obter investimento em infraestrutura e parcerias nas transferências de expertises do aprimoramento de sementes desenvolvido pela Embrapa. Por outro lado, no âmbito interno, a demanda partia tanto do setor rentista que lucraria com a valorização da especulação agroexportadora, quanto da agroindústria que viu na cooperação oportunidade para a expansão de suas fronteiras agrícolas.

Do discurso da solidariedade desinteressada ao desejo por maior prestígio internacional, passando pelo *lobby* de atores privados, a CSS em SAN, apesar de discursivamente distinta da Cooperação Norte-Sul, mostrou-se uma prática auto-interessada permeada de interesses econômicos e políticos, sobretudo no que tange à expansão das fronteiras para o mercado agrícola (do agronegócio). Nesse sentido, ao questionar os motivos que levam um Estado a despender recursos humanos e materiais em outras nações, é preciso levar em conta a conjuntura, os fatores determinantes (internacionais e domésticos) e os atores desse processo. Da parte dos beneficiários, nota-se maior predisposição para a CSS (Corrêa, 2010), na medida em que integram um mesmo grupo político, o "Sul", buscando empoderar parcerias entre países em desenvolvimento.

Para Walter Belik (2010), o "Programa Fome Zero" também estimulou interesse do setor privado por projetos de SAN no âmbito nacional, abrindo espaço para atuação junto ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Na medida em que os modelos de gestão e projetos se internacionalizam, o interesse empresarial passa a ser replicado

também nessa esfera. A temática da SAN também foi apropriada por empresas como indicador de "responsabilidade social e ambiental", o que dificulta o estabelecimento de uma linha divisória entre ética e interesses por crescimento econômico na construção de parcerias entre público e privado. Enara Echart Muñoz et al. (2013) ressaltam a dificuldade de analisar a atuação das empresas, já que muitas vezes elas não participam formalmente dos projetos de cooperação, o que torna difícil o controle de suas práticas, sobretudo no cumprimento de direitos humanos como trabalho escravo, expulsão de familiares de suas terras em benefício de uma visão mercantil da agricultura. O Estado é ator de maior relevância no triplo processo de investimento, cooperação, internacionalização de empresas e, para tal, utiliza-se dos instrumentos da máquina pública. Competem no âmbito interno atores e interesses que transbordam o nacional e passam a incidir suas demandas internacionalmente.

Essa instrumentalização da cooperação para fortalecimento de relações comerciais, também foi marcada pela competição de atores domésticos pouco coordenados, como explicita Juliana Luiz:

> A ausência de um marco regulatório sobre a cooperação brasileira também contribuía para a falta de coordenação das ações. Como tratado por representante do MDA/SEAD, "ocorriam coisas malucas. Ocorria de estarmos num país e ficarmos ali sabendo que tinha um cara da Embrapa lá também, com um projeto parecido, mas que ninguém sentou para conversar". Além da concorrência de projetos, outra/o representante do MDA/SEAD também destacou que a cooperação internacional "nunca contou com uma máquina capaz de gerar uma reflexão, uma estratégia comum, sobre 'como' e 'porquê' se faz cooperação. Era a maior zona e nunca conseguimos resolver" (LUIZ, J. 2018. p. 343).

Essa dificuldade de coordenação dos diversos atores e interesses que incidem na cooperação brasileira pode ser possível fator de incoerência. Como buscamos demonstrar, a heterogeneidade da estratégia de cooperação do Brasil em SAN dá margens para que se, por um lado, algumas práticas estão muito mais associadas a interesses de expansão de mercados brasileiros, por outro lado, no caso da cooperação do Brasil com a FAO há uma preocupação mais notável de estabelecer uma agenda de cooperação alinhada com os princípios de Segurança Alimentar e Nutricional estabelecidos constitucionalmente. Isso demonstra uma falta de definição clara sobre as estratégias e atuação do país em suas políticas de cooperação em SAN.

4.5. Olhares Cruzados da Cooperação à Luz da CPD

Como buscamos demonstrar na análise da cooperação francesa e brasileira, embora possuam características bem distintas, ambas produzem incoerências em diversos níveis no processo de exportação de suas políticas de cooperação, especialmente no campo da cooperação em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Esperamos que tenham ficado evidentes as diversas contradições de tais práticas frente a uma agenda que valoriza a solidariedade e o apoio ao desenvolvimento. Ainda assim, na presente seção, buscaremos de modo sintético apresentar os elementos de incoerência apresentados ao longo do capítulo do ponto de vista das cinco dimensões desenvolvidas no Capítulo 2. Relembrando as cinco dimensões, por nós classificadas, temos o seguinte quadro síntese:

QUADRO 09

Dimensões das Críticas à CPD			
Dimensão		**Nível da crítica**	**Tipo de Coerência**
1	Conceitual	O problema já parte de uma questão conceitual dada a impossibilidade de obter coerência na medida em que as políticas passam a envolver atores, interesses e dimensões múltiplas.	Coerência Conceitual
2	Procedimental	A principal dificuldade da CPD é no controle das variáveis burocráticas e no estabelecimento de políticas eficazes. Deve-se assegurar que o resultado das políticas sejam convergentes com os objetivos que as originaram.	Coerência Vertical
3	Sustentabilidade	Não é possível haver CPD sem levar em consideração que as políticas precisam garantir sua sustentabilidade no tempo	Coerência Temporal
4	Transetorial	A principal dificuldade da CPD é garantir as sinergias entre interesses de setores e políticas públicas divergentes.	Coerência Horizontal
5	Cosmopolita	A CPD deve estar afinada com os objetivos de desenvolvimento do país doador e nos impactos das políticas nos países beneficiários. Ou seja, os objetivos devem estar afinados com a promoção do desenvolvimento dos seus beneficiários.	Coerência Sistêmica

Fonte: elaboração própria.

Na **dimensão conceitual**, há o reconhecimento de que o grau de coerência possível é sempre uma relação entre a autonomia dos atores no estabelecimento das políticas e a estrutura em que elas se inserem. Nessa dimensão, há quatro possibilidades de incoerência: quando há interesses divergentes entre os atores envolvidos, quando normas e regulamentações rígidas limitam a capacidade de ação dos atores, quando o leque de informações é limitado e quando há rivalidades entre instituições mesmo que não intencionais. Do ponto de vista conceitual, atingir coerência é difícil precisamente porque as políticas envolvem processos múltiplos e em diferentes níveis das hierarquias organizacionais. Nesse sentido, quanto mais instrumentos mobilizar e mais atores e interesses envolvidos, maior o risco de produzir incoerências no processo de constituição das políticas.

Como buscamos demonstrar ao longo da tese e como buscamos confirmar nos casos da França e do Brasil, a despeito de beneficiar os receptáculos de suas políticas, a CID tem produzido, desde o seu surgimento, ganhos em diversos níveis para os doadores: desde a projeção de *status* e de poder no cenário internacional, ao fortalecimento de relações bilaterais e/ou comerciais. Se os interesses "nacionais" representados na CID já são questionáveis do ponto de vista da coerência das políticas, o fato de eles serem modelados por interesses de frações de classe nacional tornam os problemas ainda mais complexos. No caso da cooperação em SAN, tanto no Brasil quanto na França a CID foi, de fato, instrumentalizada para atender a demandas expansionistas do capitalismo nacional. No caso da França, a constituição de instituições voltadas para a cooperação internacional tinha, de fundo, o interesse de preservar os arranjos institucionais modelados no período colonial. Mesmo depois da série de reformas postas em prática a partir de 1998, diversos mecanismos coloniais foram preservados. A grande quantidade de instituições que foram se empilhando, com pouca capacidade de renovação ou mesmo de definição clara das funções institucionais, podem ser vistos como elementos de rivalidades institucionais. No caso brasileiro, a constituição de desenhos institucionais forjados para atender a demandas de um país beneficiário da ajuda e a dificuldade de formatar desenhos institucionais capazes de obter o controle mais amplo sobre as políticas de cooperação, ou mesmo o controle das variáveis e atores da cooperação também podem produzir incoerências.

Esse é um problema que também se reflete na **dimensão procedimental** porque ambas as estruturas de cooperação não foram pensadas para produção de políticas eficientes, mas para garantir estratégias expansionistas, o que, portanto, gera a dificuldade de que os resultados das políticas sejam convergentes com os objetivos que as originaram. Haveria, nesse caso, um problema de incoerência entre os objetivos e a capacidade de resposta que as instituições podem

oferecer. No caso da França, como demonstrado, a CID foi encaixada em um modelo colonial preexistente e fundamentada na expertise francesa de produção de produtos de base para exportação. A série de reformas institucionais vivenciadas a partir de 1998, em vez de garantir maior eficiência e velocidade nas instituições, contribuiu para uma máquina pública inflada e pouco convergente entre si. Nesse sentido, as dificuldades de coordenação frente a uma alta descentralização institucional, e a um grande número de instituições com objetivos pouco definidos, criam uma estrutura de cooperação conflitante, com problemas de defasagem de concertação entre instituições e de harmonização entre as estruturas e que geram atrasos na tomada de decisão e constituição das estratégias. No caso do Brasil, a falta de mecanismos formais de uma agência criada para atender a propósitos de ajuda recebida e que, de fato, não se reciclou, não garantiu autonomia, orçamento próprio ou mesmo uma lei de prioridade para coordenação das práticas de cooperação, dificultando, nesse sentido, harmonização entre as práticas dos projetos ou mesmo uma linguagem comum, refletiu-se também em problemas de ordem burocrática que podem acarretar incoerências verticais.

Na **dimensão de sustentabilidade**, a preocupação gira em torno da capacidade de as políticas de cooperação conseguirem garantir que os benefícios não se restrinjam ao período de implementação, mas que tragam, de fato, vantagens estruturais e duradouras para seus beneficiários. Especialmente quando se pensa em SAN, a periodicidade do acesso a uma alimentação adequada é elemento fundamental. Nesse sentido, destacamos especialmente os problemas relacionados às mudanças de enfoques da cooperação para outros setores ou mesmo as decisões, tomada de modo unilateral pelos doadores, de redução dos fluxos, o que especialmente para o setor da SAN é problemático e pode resultar em grande instabilidade no desenvolvimento dos países beneficiários.

No caso da França, como demonstrado, a queda abrupta da ajuda ocorreu porque as políticas de SAN, em comparação com outros setores, não produziam resultados ótimos. Nos anos do ajuste estrutural, a ineficácia da ajuda foi atribuída a problemas de corrupção e de fragilidade institucional dos beneficiários da ajuda e, nesse sentido, a solução restringiu-se à retirada dos fluxos da AOD. Além disso, podemos citar também o recente comprometimento com a agenda a partir da crise alimentar de 2008, quando a AOD para o setor teve um crescimento exponencial seguido, nos anos seguintes, por novas reduções e instabilidades orçamentárias. No caso brasileiro, a descontinuidade na intensidade da cooperação e nos fluxos destinados aos projetos gerados por mudanças de governo ou mesmo da própria percepção do papel do Brasil no cenário internacional podem ser igualmente danosos aos países beneficiários,

especialmente quando se fala em SAN. O caráter das políticas também precisa ser problematizado. No caso da doação de alimentos ou de políticas semelhantemente pontuais, a incapacidade de promover segurança alimentar é igualmente incoerente do ponto de vista da sustentabilidade.

Na **dimensão transetorial,** como buscamos evidenciar na exposição dos casos, a multiplicidade de atores e setores distintos que incidem sobre as políticas podem gerar atritos entre os múltiplos interesses e os objetivos das políticas. No caso da cooperação francesa em SAN, a presença marcante de atores privados acende luzes vermelhas sobre problemas de incoerência horizontal. A intensificação dos atores privados a partir de 2008 em escala sem precedentes podem gerar problemas na dimensão transetorial na medida em que é difícil garantir sinergias entre interesses de ordem comercial e de investimento e, ao mesmo tempo, garantir a segurança alimentar dos beneficiários das políticas. Igualmente, no caso brasileiro, a imiscuição entre projetos de investimento, projetos de cooperação e de infraestrutura conforme apontado por Garcia e Kato (2016), também podem ser considerados problemas de incoerência na medida em que cada setor tem seus próprios objetivos. Problemas de ordem burocrática também afetam as políticas na dimensão transetorial na medida em que as diferentes competências da burocracia estatal implicadas nas práticas da cooperação atendem a interesses setoriais que podem divergir entre si. No caso francês, a capacidade de pautar a agenda da CID no espaço multilateral, fazendo imperar em diversas situações os interesses internos como prioridade dos objetivos dos países da União Europeia, pode ser considerada um traço de incoerência horizontal com significativos impactos sobre as políticas de cooperação como um todo e de falta de coerência entre os próprios princípios de CPD defendidos pelo bloco e os interesses conflitantes. No caso brasileiro, a dificuldade de estabelecer critérios explícitos sobre a própria concepção sobre segurança alimentar e nutricional e a promoção de múltiplas e conflitantes estratégias de cooperação em SAN também pode ser considerado um problema de incoerência horizontal.

Na **dimensão cosmopolita** a principal crítica é que os projetos de cooperação para o desenvolvimento precisam agir em prol do desenvolvimento dos seus beneficiários, o que, apesar de aparentemente óbvio, talvez seja o principal problema da CID. Como buscamos demonstrar por meio dos casos, ambos os países conseguiram instrumentalizar as políticas de cooperação para atender a interesses de *status* internacional, aproximações comerciais bilaterais, internacionalização de suas empresas e abertura comercial para investimentos de seus atores nacionais. O desenvolvimento dos beneficiários não esteve, portanto, no foco das

políticas, gerando problemas de incoerência sistêmica. Isso é especialmente relevante no caso da cooperação em SAN, na medida em que foi o setor agropecuário o que mais se beneficiou da CID. Olhando especificamente para o caso francês a CID funcionou como um instrumento de substituição das intensas relações constituídas no período colonial, não se ocupando, de fato, de propósitos de desenvolvimento das nações beneficiárias da ajuda. O desenvolvimento foi o que forjou os discursos e validou, sob novas bases, a manutenção das relações. A françAfrique, nesse sentido, pode ser entendida como materialização do uso de instrumentos de CID para fortalecer privilégios comerciais e instrumentos de penetração nos mercados em desenvolvimento e a durabilidade dessas políticas mesmo em meio a um crescente processo de institucionalização da ajuda. Relembrando Victória Lickert (2017b), ainda hoje as empresas francesas são as principais beneficiárias da ajuda, abarcando mais de 70% dos investimentos nas políticas de AOD. No caso brasileiro, a aproximação com uma agenda mais proativa na CID passando do *status* de beneficiário para doador criou "dilemas de graduação" que levaram o país a assumir uma posição também mais protagonista no cenário internacional respondendo a interesses da política externa que advogue o lugar de representante de um suposto Sul, mas que responde, ao mesmo tempo, a interesses expansionistas da burguesia nacional como os identificados por Tatiana Berringer (2015), o que coloca problemas de dimensão cosmopolita, na medida em que o principal objetivo é garantir seu próprio *status* e não necessariamente o desenvolvimento dos beneficiários da ajuda. Como buscamos demonstrar, o setor privado não se resume aos atores agropecuários, mas sobretudo do setor especulativo por meio da criação de diversos mecanismos de consórcios de investimento, cujo interesse principal não é o desenvolvimento dos beneficiários, mas o retorno lucrativo de seus investimentos, o que é reconhecidamente incoerente olhando da perspectiva da dimensão cosmopolita. Ambos Estados funcionaram, nesse sentido, como agentes organizadores e garantidores dos interesses desses grupos.

4.6 Considerações Finais do Capítulo

No presente capítulo fizemos um longo passeio sobre as diversas dimensões e camadas da CID do Brasil e da França de um modo geral e, mais especificamente, no caso da cooperação em SAN, buscando evidenciar contradições, interesses, atores e, especialmente, níveis de incoerências na execução dessas políticas. Como descoberta do campo, pudemos perceber que, a despeito de seguir um modelo de CPD nas práticas de sua cooperação, a França produz incoerências em diversos níveis de suas políticas de cooperação em SAN. Conforme argumenta a literatura, as incoerências são inevitáveis e o que se busca com a adesão aos princípios de CPD é minimizar os seus impactos. A análise, contudo, nos mostrou que o fato de aderir a princípios de CPD não torna a cooperação francesa mais coerente que a brasileira. Talvez, inclusive, essa adesão formal sirva mesmo de maquiagem de práticas que seguem servindo a objetivos bem diversos do propósito de garantir o desenvolvimento das nações beneficiárias. Além disso, uma vez exploradas as diversas camadas dos dois tipos de cooperação, cabe questionar se, de fato, a ausência de princípios de CPD torna a cooperação brasileira em SAN mais incoerente. Acreditamos que, a despeito do reconhecimento da importância dos avanços do campo da CPD, a falta de marcos jurídicos e de uma estrutura que atenda aos princípios anunciados não pode, por si, transformar um país em um cooperador mais incoerente. Nosso estudo demonstra que os problemas de incoerência não são necessariamente resolvidos apenas por meio de desenhos institucionais. Tendo em vista que há um crescente movimento para adesão da agenda de CPD também pelos países do Sul, resta questionar se o modelo prescrito para o Norte seria aplicável aos países do Sul. Esse aspecto será mais bem aprofundado na conclusão desta tese.

CONCLUSÃO

Partindo do pressuposto de que a política externa de um modo geral e a cooperação internacional de um modo particular representam um *continuum* do local/nacional ao internacional/global, a presente tese buscou analisar, por meio do estudo comparativo da cooperação no campo da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) da França e do Brasil, os processos de conexão entre os interesses nacionais públicos e privados e as políticas promovidas no âmbito internacional. Compactuando com o argumento defendido por Carlos Milani e Letícia Pinheiro (2013) de que a política externa é uma política pública cuja formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas governamentais que, por sua vez, resultam de barganhas, disputas, coalizões e acordos, achamos necessário aprofundar o olhar sobre os processos históricos para identificar "*Se, de que modo e por que as tensões nacionais entre interesses públicos e privados produzem incoerência política no campo da cooperação internacional em segurança alimentar?"*. Para tal, olhamos para a literatura que discute a Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD), abordagem que evoluiu junto ao conceito de eficácia da ajuda para buscar formas de mitigar possíveis incoerências produzidas pelas políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID).

No escopo dessa pergunta mais ampla, buscamos também responder uma série de questões intermediárias que fossem capazes de abarcar as diversas dimensões do problema, sob a chave analítica da CPD. Mesmo não sendo um conceito que compõe o conjunto de análises da literatura que estuda a Cooperação Sul-Sul (CSS), o escalonamento da temática da CPD para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e os compromissos no âmbito da Agenda 2030 evidenciam a necessidade de discutir o tema também no âmbito da CSS em geral e da cooperação brasileira em particular. O conceito de CPD é amplamente difundido nos países desenvolvidos, mas ainda não foi apropriado pelos países em desenvolvimento. Nesse sentido, a adesão à Agenda 2030 pode representar o início de um processo de integração mais ampla da CPD, o que nos coloca, portanto, a necessidade de problematizar também os sentidos do conceito no interior da CSS. Tendo como pano de fundo o desafio de capturar essa agenda para pensá-la à luz dos problemas enfrentados pelos agentes da cooperação Sul-Sul, nossa tese buscou debater o conceito de CPD levando em consideração o caráter significativamente distinto da cooperação praticada pelos países em desenvolvimento em relação à cooperação praticada pelos países-membros do CAD da OCDE.

Nosso interesse foi o de problematizar a agenda, focando em uma perspectiva comparativa de dois modelos distintos de cooperação em SAN - o francês, que adere a princípios de CPD e o brasileiro que não adere - para, na análise dos casos, identificar possíveis incoerências nos processos de cooperação. O desenho da pesquisa, nesse sentido, foi forjado para atender a um olhar duplo: de um lado, estabelecendo uma análise conceitual e do outro, uma análise comparativa desses dois modelos para entender se a adesão ou não a tais princípios produz políticas de cooperação mais coerentes.

Apresentando de forma breve o caminho percorrido, podemos dizer que, no primeiro capítulo, o objetivo foi introduzir o leitor ao processo de surgimento da CID e as transformações sistêmicas que aproximaram as ideias de eficácia da ajuda à constituição de uma agenda em torno da Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD). Com o intuito de compor o corpo teórico e contextual em que se insere o tema da CPD, buscamos discutir os princípios, as normas e os marcos analíticos que regem o conceito de CPD.

No segundo capítulo, buscamos conectar o debate conceitual e normativo da CPD às tensões de espectro mais amplo, aplicadas ao tema da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). O objetivo foi o de apresentar o campo da SAN no cenário internacional, expor as principais tensões e desenvolvimento da agenda de CPD frente à autocrítica em torno dos problemas enfrentados pelo desgaste CID e emergência da CSS, bem como as críticas desenvolvidas pela literatura aos problemas de incoerência da produção e reprodução das práticas de cooperação. Embora a literatura tenha, de fato, avançado bastante no processo de construção de uma visão crítica, nos deparamos com o problema de uma agenda teórica formulada apenas por pesquisadores dos países desenvolvidos para pensar incoerências que afetam os beneficiários dessa cooperação. Isso nos faz questionar se os próprios beneficiários não deveriam ter um papel mais central nessa agenda ou mesmo se os estudiosos da CSS baseados em países do Sul também deveriam integrar mais ativamente essa agenda de debates. Podemos (e devemos) questionar se o debate da coerência é apropriado para um país como o Brasil, cujo modelo de desenvolvimento econômico e social é completamente distinto dos parâmetros de desenvolvimento da França ou de outros países da União Europeia (originários da CPD). Nesse caso, cabe também questionar a própria razão de existência da cooperação brasileira. Uma vez, contudo, que ela existe como mitigar os efeitos negativos e promover formas eficientes de controle social dessa agenda? Defendemos que pensar em formas de garantir coerência das políticas de cooperação adequadas à realidade brasileira, nesse sentido, é um caminho importante, mas não necessariamente o único. Ao discutir a CPD, nos interessa

a apropriação do debate para pensarmos os conceitos à luz da nossa realidade e compreender se, de fato, as questões desenvolvidas por pesquisadores do Norte podem também ser pensadas (e como) no âmbito da CSS por pesquisadores do Sul.

A análise comparativa foi dividida em dois capítulos: no terceiro capítulo, analisamos as estruturas fundiárias do Brasil e da França e os respectivos processos de formação de suas frações de classe e suas capacidades de ingerência nos processos internos de desenvolvimento rural. Pudemos constatar, nesse percurso, que os processos históricos importam na medida em que revelam continuidades e, consequentemente, trajetórias únicas e irreplicáveis do desenvolvimento rural e na definição e reprodução dos interesses ali presentes. À luz do pensamento de Ricardo Abramovay (1992) e Nicos Poulantzas (2007) [1967], a análise dos processos históricos nos fez perceber que tanto na França quanto no Brasil, o Estado moderno capitalista funcionou como entidade mediadora e reprodutora de interesses privados como se fossem públicos.

No quarto capítulo, buscamos olhar de forma atenta para a CID e, mais precisamente, para a cooperação em SAN a fim de identificar os mecanismos pelos quais os interesses dessas frações de classe acabam por incidir na própria agenda da cooperação internacional como um todo e, particularmente, da cooperação em SAN. Nesse processo, buscamos identificar possíveis incoerências produzidas em suas diversas dimensões. Ao contrastar os casos com a literatura que nos permitiu classificar as críticas à CPD em cinco dimensões, constatamos que, a despeito da análise de dois modelos distintos de cooperação, em ambos os casos foi possível identificar inúmeras incoerências geradas no processo de desenvolvimento das políticas de cooperação em SAN. A adesão ou não a modelos de CPD não conseguiu, nos casos aqui estudados, evitar ou mitigar incoerências, o que, agora, nos leva a questionar se as incoerências podem ser, de fato, resolvidas pela adesão aos princípios de CPD. O problema seria associado ao fato de que a França ainda não foi capaz de incorporar plenamente tais princípios? Seria, portanto, apenas um problema de implementação? Essas são perguntas que merecem aprofundamento em novas agendas de pesquisa, olhando para outros casos. Dito isso, algumas reflexões podem ser tiradas dos casos aqui estudados.

Como buscamos demonstrar, a adesão a princípios de CPD por parte do CAD da OCDE pode ser vista como uma resposta institucional a uma série de críticas formuladas no Norte e no Sul às práticas da CID, especialmente a partir dos anos 1980 e, concomitantemente, a um processo de diversificação da cooperação por meio da incidência quantitativa e qualitativamente mais densa de projetos de CSS por países como China, Índia, Turquia e, em

menor medida, Brasil, África do Sul e México, por exemplo. Nesse sentido, a busca por renovação da credibilidade da CID passou, necessariamente, por um processo de autocrítica dos agentes presentes no CAD da OCDE que levou a um enrijecimento das práticas, por meio da criação de mecanismos de monitoramento e *accountability*. A adesão, nesse sentido, a princípios de CPD também reciclou a credibilidade da ajuda (junto ao público interno dos países doadores e no âmbito multilateral dos Estados e atores não-estatais) e, em certo sentido, difundiu a ideia de que tais práticas seriam capazes de produzir políticas mais responsáveis e coerentes. A análise do caso francês nos faz compreender que há um risco de que a adesão a tais princípios se transforme em quimera discursiva e mera maquiagem para assegurar a manutenção de práticas que, na verdade, continuam a atender a interesses expansionistas de um Estado submetido a interesses de frações de sua burguesia nacional. Há o risco, ademais, de deslegitimação de práticas de cooperação desenvolvidas à margem dessa estrutura.

É preciso, nesse sentido, ir um pouco além das formulações até aqui estabelecidas pela literatura de CPD que, possivelmente, por atenderem a problemas formatados no seio dos países desenvolvidos, não têm a capacidade de identificar outros tipos de incoerência. Acreditamos que quanto mais oxigenação, pluralismo e apropriação do campo, maiores as chances de que essa literatura consiga também responder a novas questões emergentes a partir da realidade dos países do Sul. Do nosso ponto de vista, reconhecendo as limitações de uma tese que até o momento não encontra pares no Brasil, identificamos ao menos um componente que poderia ser acrescentado à literatura: o reconhecimento de uma desigualdade estrutural do sistema internacional que gera e reproduz assimetrias e hierarquias.

Resgatando, nesse sentido, as contribuições desenvolvidas pelos estudiosos da PEB, a partir dos quais desenvolvemos breves análises no tópico *4.3.2* [*Perspectivas conceituais sobre a cooperação brasileira*], compartilhamos do entendimento de que o ordenamento multilateral do capitalismo ascendente pós Segunda Guerra Mundial criou escalas de desenvolvimento do centro para a periferia e definiu papéis e *status* de poder diferenciados. Como buscamos demonstrar, no seio dessa estrutura multilateral hierarquizada, a CID teve a função, nesse novo arranjo global, de dividir o mundo entre doadores e beneficiários, estabelecendo-se como um mecanismo eficiente de manutenção das relações de poder e hierarquia, materializando e normatizando os criadores das políticas e os objetos delas.

Valemo-nos aqui da perspectiva de Maria Regina Soares de Lima (1990), que reconhece haver um componente estrutural no sistema internacional que gera incoerência e que não pode ser atribuído à deficiência de racionalidade dos decisores, mas sim a uma estrutura hierárquica

que tem o poder como um bem coletivo que é repartido desigualmente. Trata-se, nesse sentido, de um problema de incoerência que está na própria gênese da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), na medida em que, ao proporcionar ajuda, também se está reafirmando a repartição desigual desse bem coletivo. Essa *incoerência genética* será reproduzida em todo tipo de projeto e programa de cooperação. De fundo, para além dos objetivos de desenvolvimento, o que pautará a CID será a necessidade de reprodução de mecanismos de reafirmação do poder e do *status* conquistados frente a uma estrutura internacional em que todos buscam maximizar suas vantagens comparativas.

No caso da França, isso pôde ser claramente observado pelo processo de instrumentalização da cooperação para garantir os benefícios de um império decadente, frente às demandas por continuidade, por parte da sua burguesia nacional, das vantagens constituídas no período colonial. No caso do Brasil, a ascendência de uma condição de beneficiário da ajuda à de "doador emergente" trouxe, como vimos, "dilemas de graduação" frente à estratégia de se posicionar como "representante" de um suposto Sul global, ao mesmo tempo em que precisaria atender a demandas expansionistas de uma burguesia nacional, cuja natureza (*modus operandi*, relação com o nacional, etc.) é bastante distinta da burguesia nacional francesa. Em ambos os casos, múltiplos atores e interesses incidem sobre as agendas de cooperação e geram incoerências em múltiplas dimensões. A causa delas, contudo, não podem ser unicamente pensadas do ponto de vista do controle de variáveis do tipo: "*quanto mais atores e interesses envolvidos, maiores as chances de produzir incoerências",* pois a solução dada pela literatura tem sido "*que pelo menos os objetivos não sejam conflitantes"* ou mesmo de reduzir ao máximo o escopo das políticas e os atores e interesses nelas envolvidos, o que pode passar uma falsa ideia de coerência.

A despeito das constatações desta pesquisa que nos inclinam a um olhar pessimista em relação às incoerências geradas pela CID, reconhecemos que a apropriação da agenda de CPD por uma literatura crítica foi capaz de acrescentar camadas mais densas ao debate. Assim, a percepção de uma *incoerência genética* e, portanto, incontornável, não serve como rejeição à CPD, mas sim reconhecimento dos seus limites para que a adesão a tais princípios nas práticas de cooperação não sirva como maquiagem para as incoerências que dela são geradas. Como então pensar formas de renovação da literatura a partir dessa percepção que o campo nos trouxe?

Parece-nos, pela análise da literatura, que a CPD foi fundamentalmente forjada a partir do olhar do doador e os problemas de incoerências pensados como problemas a serem enfrentados pelos doadores/formuladores das políticas. Isto é, os cinco níveis de incoerências

são todos voltados para compreender como resolver problemas de incoerência no processo de formulação das políticas. A percepção de uma *incoerência genética,* contudo, nos chama a atenção para o caráter dialógico dos problemas de incoerência. Isso nos leva, portanto, a deslocar teoricamente o olhar do doador para também incorporar o beneficiário da cooperação. Nesse sentido, cabe-nos algumas breves reflexões propositivas para um melhor aprofundamento em pesquisas futuras.

O problema no estabelecimento de normas de CPD e a definição de modelos com políticas especificamente desenhadas para evitar incoerências é que se espera que as políticas se comportem conforme elas foram desenhadas para tal, pressupondo, nesse sentido, o desenvolvimento como algo linear e previsível a partir do qual a definição de determinados caminhos levará, necessariamente, aos resultados previamente estabelecidos. Graças a tal crença, por exemplo, foi que a CID viveu uma forte crise a partir dos anos 1980, pois, a despeito dos montantes destinados para a cooperação, os países dela beneficiários não atingiram o desenvolvimento prometido, a maioria deles se mantendo no mesmo patamar de pobreza. Foi em crítica a tal visão de desenvolvimento que Albert Hirschman foi uma voz destoante do seu tempo. Enquanto todos falavam em desenvolvimento equilibrado, ele foi extremamente crítico aos modelismos, por identificar que o desenvolvimento possui uma natureza desequilibrada que dificulta o estabelecimento de perspectivas generalizantes como aquelas preconizadas pelos adeptos das teorias da modernização e dos modelos de planejamento e de crescimento equilibrado.

> [...] sendo o crescimento um processo não equilibrado com sequências facultativas e não obrigatórias, [Hirschman] rejeita a reverência aos ideais de equilíbrio e de coordenação, a pretensão de uma "visão global das coisas" e as soluções uniformes do "planejamento integrado". A recusa em definir "um caminho melhor" implica requisitos para as políticas públicas mais complexos ou, talvez, mais conformes com a realidade da gestão pública [...]. A realidade se caracteriza por um movimento irregular (oscilação entre alto e baixo grau de algo) que torna impossível definir uma "oscilação ótima", de modo que a "arte de promover o desenvolvimento" requer sensibilidade para aplicar doses ótimas de políticas diversas sob circunstâncias distintas, muito melhor administradas uma vez abandonadas falsas ideias de equilíbrio, coordenação e visão abrangente (Hirschman, 1971, p. 63). (MALUF, R. 2015. p. 57).

Na visão de Hirschman, as ações humanas resultam em consequências não intencionais e, portanto, projetos de desenvolvimento tendem a gerar resultados não previstos. Em *Development Projects Observed* (2015) [1967], o autor desenvolve a metáfora da mão que oculta, *the principle of the hiding hand,* para representar a ideia de que se os executores de determinado projeto tivessem informações completas sobre as dificuldades envolvidas em sua

implementação, talvez o abandonassem mesmo antes de começar. Assim o autor fala em duas explicações de por que os planejadores tendem a ser cegos aos obstáculos e desafios: 1) porque eles fingem ou acreditam que um projeto nada mais é do que uma aplicação direta de um conhecimento que foi usado com sucesso em outro lugar e 2) por constituir projetos como se fossem desconectados de empenhos anteriores, dando a ilusão de que os "especialistas" já encontraram todas as respostas. Em síntese, porque os projetos de desenvolvimento são formulados de forma desconectada com a realidade em que pretendem incidir. A experiência da pesquisa desenvolvida por Hirschman mostrou que, a despeito dessa visão hegemônica, há uma série infinita de elementos componentes das sociedades nos quais os projetos de desenvolvimento incidem a que os formuladores das políticas dificilmente conseguem ter acesso:

> Por exemplo, alguns projetos requerem inovação tecnológica, enquanto outros não podem esperar ter sucesso sem diminuir, pelo menos, dentro de seus próprios limites, hostilidades religiosas, raciais ou de outra espécies entre diversos setores da comunidade. Ver o comportamento dos projetos como enraizado em tais características estruturais e na interação entre essas características e a sociedade em geral deve dar uma contribuição dupla para a nossa compreensão. Em primeiro lugar, e principalmente, ajuda a aprofundar explicação e antecipação de sucessos e fracassos de projetos, desvios sistemáticos de caminhos pré-designados, propensões para dificuldades específicas, bem como oportunidades para recompensas especiais. Em segundo lugar e de forma mais ambiciosa, essa análise do desdobramento provável de projetos com características estruturais diferentes nos leva inevitavelmente a ver a experiência de desenvolvimento de um país como influenciada de forma importante pelos tipos de projetos que encontra - ou lugares em seu caminho. Tal visão enfatiza a importância para o desenvolvimento do que um país faz e do que se torna como resultado do que faz e, assim, contesta a primazia do que é, isto é, de sua geografia - e dotação de naturalidade determinada pela história recursos, valores, instituições, estrutura social e política, etc. (HIRSCHMAN, A. 2015 [1967], p. 4. **Tradução própria**[402]

Para dar conta da complexidade de fatores e atores que incidem sobre as políticas e que dificilmente são abarcados pelos processos de formulação das políticas, Hirschman desenvolveu o seu "enfoque possibilista":

---

[402] For exemple, some projects require tecnological innovation while others could not hope to succeed witout lessening, at least, within their own confines, racial religious, or other hostilities among various sections of community. To view projects behavior as rooted in such structural characteristics and in the interaction between those characteristics and societu at large should make a two-fold contribution to our undeerstanding. First and principally, it should go far in explainig and antipating sucesses and faluires of projects, systematic veerings from pre-assigned paths, propensities toward specific difficulties as well as opportunities for special payoffs. Secondly and more ambitiously, this analysis of likely behavior of projects possessed of different structural characteristics inevitably lead one to viewing the development experience of a country as importantly influenced by the kind of projects it finds - or places i its path. Such a view stresses the importance for development of what a contry does and of what it becomes as a result of what it does, and thereby contests the primacy of what it is, that is, of its geography - and history-determined endowment with natural resources, values, institutions, social and political structure, etc.

> O “enfoque possibilista” foi construído a partir da crítica ao “complexo do fracasso ou fracassomania” que, segundo Hirschman (1971), caracterizava os intelectuais da América Latina ao desconhecerem elementos positivos da experiência passada e cunharem afirmativas de fracasso total. A fracassomania não é sinônimo de catastrofismo, mas sim desconhecimento da experiência passada, porém, ela costumava ser a outra face do comprometimento de seus porta-vozes com algum tipo de solução “compreensiva, fundamental e integral”. Já o “possibilismo”, cuja conotação otimista não passou desapercebida, significava interessar-se mais em ampliar os limites do que é percebido como sendo possível (identificar a possibilidade de uma coisa boa ou ruim acontecer), do que em fazer previsões baseadas em raciocínio estatístico ou em modelos antecipando probabilidades. Quando algo bom acontece, trata-se da conjunção de circunstâncias extraordinárias — nesse sentido, não intencionais — e não o resultado quase mecânico de condições objetivas e subjetivas. Sustentava ser preciso “abarcar a complexidade mesmo que com o sacrifício da capacidade de prever (predictability)”. (MALUF, 2015. p. 51).

Embora Hirschman estivesse olhando para projetos de desenvolvimento econômico e não exatamente para os mecanismos e as estruturas da CID, é incontornável que seu olhar sirva de inspiração para nosso objeto. Assim, em consonância com a percepção de Hirschman sobre a complexidade das sociedades para as quais se voltam os projetos e graças à natureza desequilibrada do desenvolvimento, acreditamos que a principal dificuldade em estabelecer políticas "coerentes" é a de que elas precisariam ser pensadas em um contexto em constante mudança e de modo *ad hoc*. Isto é, deveriam garantir que as políticas não fossem fechadas em seus modelos, mas constituídas como um esforço conjunto e contínuo, caso a caso, entre formuladores, doadores, beneficiários e executores de adaptação ao contexto em que se inserem. Nesse sentido, em vez de garantir coerência das políticas limitando o número de atores e interesses que incidem sobre elas, achamos importante ir no sentido oposto e garantir que os beneficiários das políticas – porque mais bem capacitados para compreender as complexidades do contexto de seus respectivos processos de desenvolvimento local – possuam maior agência em termos de formulação e implementação. Uma vez estabelecidas as prioridades da cooperação, seria possível identificar caso a caso como tais práticas produzem respostas aos problemas de incoerências. Trata-se, portanto, como defendia Hirschman, de buscar soluções criativas para os problemas de desenvolvimento à medida que eles se apresentam de acordo com critérios heterogêneos. Isso significa abrir espaço para que, em cada caso, em cada contexto específico, as políticas estejam abertas a soluções criativas, conforme circunscrito pelo possibilismo hischmaniano.

Os casos aqui estudados demonstram que, no plano concreto, as múltiplas tensões entre os mais variados interesses são, em si, característica constitutiva das políticas de cooperação. O que nos faz entender que isso não pode ser retirado da equação, mas seus efeitos podem ser mitigados por meio de normas, princípios e definições que ofereçam limites constituídos pelo

campo ético do grau de ingerência e agência de cada um dos agentes envolvidos. Isso é, normas, princípios e definições são importantes e necessários do ponto de vista do *dever ser*.

Pensando, por exemplo, em termos de SAN, seria importante que os princípios de coerência estejam alinhados a uma formulação bem definida das prioridades em matéria de SAN ou do próprio direito à alimentação. Como apresentamos no segundo capítulo, a FAO o define como:

> A garantia a todos de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo, assim, para uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa, com preservação das condições que garantam uma disponibilidade de alimentos em longo prazo. (FAO, 1996).

Notadamente, as concertações e os consensos multilaterais especialmente referentes a direitos humanos precisam ser capilarizados no processo de formulação e implementação das políticas para que não produzam efeitos opostos: no caso do direito à alimentação, como vimos, insegurança alimentar, desemprego, êxodo rural, etc. Políticas de cooperação em SAN que valorizam o aperfeiçoamento de técnicas para melhoramento de *commodities* para exportação e que, por consequência, não priorizam o bem-estar e o acesso a alimentos saudáveis em quantidade suficiente e de modo permanente enfrentarão problemas de incoerência.

Os projetos da CSS brasileira passaram por níveis de aprendizado nacional e foram testados à luz da realidade brasileira. No entanto, ainda assim, podem e devem estar abertos a novos arranjos condizentes com as necessidades culturais, políticas ou institucionais dos países demandantes. Trata-se, nesse sentido, de buscar um aprendizado que retiraria as políticas de cooperação de uma perspectiva estritamente técnica, avaliativa, burocrática, de análise dos custos e benefícios, de análise dos impactos e utilizar a ótica da coerência das políticas para olhar para as políticas de cooperação de forma mais abrangente, sem negar, contudo, suas contradições e ambiguidades. Especialmente no caso das políticas de cooperação inspiradas nos projetos desenvolvidos no âmbito do Programa Fome Zero, o Brasil conseguiu imprimir uma visão mais abrangente e conectada com os princípios do direito humano à alimentação, contando com a participação ativa de organizações da sociedade civil e da academia, principalmente no âmbito do CONSEA. Nesse caso em particular, aderir a uma agenda de CPD poderia implicar a adoção de práticas mais holísticas, menos contraditórias e não exclusivamente reflexo dos interesses de frações de classe. Dito de outro modo, a constituição de princípios de coerência das políticas de desenvolvimento poderia ser uma alternativa interessante para pensar as práticas da cooperação Sul-Sul, em geral, e da cooperação brasileira,

em particular, desde que tais princípios sejam pensados e construídos sobre bases próprias em diálogo com os mais diversos atores institucionais, da sociedade civil organizada e, fundamentalmente, em colaboração com os próprios beneficiários da cooperação.

Defendemos, nesse sentido, que os países beneficiários da cooperação não sejam considerados meros receptáculos rasos e acríticos. Ademais, para que os modelos formulados pela cooperação do Norte ou mesmo do Sul se tornem operacionalizáveis, é preciso levar em consideração os processos singulares e as estruturas econômicas de um contexto periférico ou semi-periférico, bem como os processos institucionais que forjam as sociedades beneficiárias em suas complexidades. Por esta razão, julgamos necessário, no processo de construção dos casos em futuras pesquisas, que se realize uma análise que dê conta dos processos históricos que formam e modelam os interesses nacionais, públicos e privados, e suas repercussões na esfera internacional. A aderência a princípios de CPD, pode, portanto, ser um ganho para a CSS, desde que sejam pensados no contexto de implementação dos projetos. A abordagem possibilista pode ser, nesse sentido, um caminho possível de desenvolvimento do mundo rural em matéria de SAN à luz dos problemas colocados pela CSS.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Ricardo. (2007). Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão. 3. ed. - São Paulo: Edusp, 2007. 296.

ABC. Agência Brasileira de Cooperação. 2020. Website.

ABREU, Fernando. J. M de. (2013). A evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil. *Mural Internacional*, [S.l.], v. 4, n. 2, p. 3-16, dez. 2013. Disponível em: < https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/8658/6517>

ACSELRAD, Vitor. (2012). A Economia Política do Agronegócio no Brasil: O Legado Desenvolvimentista no Contexto da Democratização com Liberalização. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IESP/UERJ.

ACTION CONTRE LA FAIM. (2013). Le G8 et sa Nouvelle Alliance: une menace pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Afrique? Disponível em: < https://www.coordinationsud.org/document-ressource/nouvelle-alliance/ >

ALBUQUERQUE, Felipe Leal Ribeiro de. (2013). Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010). 2013. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – *Universidade do Estado do Rio de Janeiro*. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Rio de Janeiro, 2013.

ALCÂNTARA FILHO, J.; FONTES, R. (2009). A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil. In: *Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada* – Vol. 4 No 7 Jul-Dez, 2009.

ALLAIRE, Guiles. BOYER, Robert. (1995). La grand transformation de l'agriculture: lectures conventionnalistes et régulationnistes. Paris: INRA/Economica.

ALVES, Cloves. T. (2013). A Revolução Verde na Mesorregião Noroeste do RS (1930-1970). Dissertação de mestrado (Mestrado em História). Universidade de Passo Fundo. 174 p.

ALONSO, José. A.; FitzGerald, V. (2003). Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes. Catarata, Madrid.

ALONSO, José. A. (2004). Coherencia de políticas y cooperación al desarrollo: el caso español, mimeografiado.

ANDERSON, Antony B. (2002). Da produção Agrícola ao Desenvolvimento Sustentável. pp.57-96. In: BROOKE, Nigel; WITOSHYNSKY, Mary (orgs). Os 40 Anos da Fundação Ford no Brasil: uma parceria para a mudança social. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. Disponível em: HIPERLINK: < https://www.fordfoundation.org/media/1719/2002-os_40_anos_da_fundacao_ford_no_brasil.pdf>

ARAÚJO, Uajará P. et al. Consubstanciação da imagem da Embrapa no campo científico. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 775-812, June 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000300010&lng=en&nrm=iso>

ASHOFF, Guido. (1999). The coherence of policies towards developing countries: The case of Germany. In: J. Forster and O. Stokke (eds.) Policy Coherence in Development Co-Operation. Abingdon, UK: Frank Cass Publishers

_____. (2005). Enhancing Policy Coherence for Development: Justification, recognition and approaches to achievement. DIE Studies 11. Bona: Dt. Institut für Entwicklungspolitik., Disponível em: < http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/19358>

AUBERT, Marie-Helene. (2009). L'aide apportée par l'Union européenne à l'agriculture des pays ACP: cohérence, gouvernance... pertinence? Pour, 3(3-4), 57-63. Disponível em: < https://doi.org/10.3917/pour.202.0057>

AYLLÓN PINO, Bruno. (2009) Cooperación Sur - Sur: Innovación Y Transformación En La Cooperación Internacional, s.l. Fundación Carolina.

_____. LEITE, Iara Costa. (2010). La cooperación Sur-Sur de Brasil: ¿Instrumento de política exterior y/o manifestación de solidaridad internacional? *Mural Internacional*, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 20-32.

_____. (2011). Agentes transformadores da Cooperação para o Desenvolvimento: poderes emergentes e Cooperação Sul-Sul. In: Relaciones internacionales (La Plata), v. 40, p. 99-119.

_____. (2013). El debate sobre la eficacia de la ayuda: reflexiones sobre su aplicación a la cooperación sur-sur en el caso latinoamericano. Revista Perspectivas do Desenvolvimento – RPD, 1o edição, N 1, 2013, p. 126-141.

BALLEIX, Corinne (2010). La politique française de coopération au développement: Cinquante ans d'histoire au miroir de l'Europe. Afrique contemporaine, 4(4), 95-107. Disponível em: < https://doi.org/10.3917/afco.236.0095 >

_____. (2013) Can we talk of a Europeanisation of French Development Cooperation Policy? In: France, Europe and Development Aid. From the Treaties of Rome to the Present Day [en ligne]. Paris: Institut de la gestion publique et du développement économique.

BARROS, J. D'Assunção (2007). Origens da História Comparada: As experiências com o comparativismo histórico entre o século XVIII e a primeira metade do Século XX. Anos 90, Porto Alegre, v. 14. n˚ 25.

BAUDUIN, Phillipe. (2017). Les Filiales bancaires “loi 1946” de la Caisse Centrale Outre-Mer. pp. 93-106. In: AFD. 75 ans au service du développement: l' agence française de développement, des origines à nos jours. Flexedo, Paris. Disponível em: <https://www.afd.fr/fr/ressources/75-ans-au-service-du-developpement >

BASIN, Guilles. (2019). Políticas Agrícolas e Consolidação do Modelo Familiar na França. In: SOUZA, O. MIGUEL, L.; FLEURY, A. BILLAUD, J. ZANONI, M. (Orgs). Diálogos Contemporâneos Acerca da Questão Agrária e Agricultura Familiar no Brasil e na França. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2019. 374 p.

BEGHIN. Natália. (2014). A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional na Área de Segurança Alimentar e Nutricional: avanços e desafios. Onde estamos e para onde vamos? Brasília: INESC, 2014. 104 p.

BELIK, Walter. (2010). A mobilização empresarial no combate à fome. In: Fome Zero: a experiência brasileira. Brasília: MDA, 2010.

BERRINGER, Tatiana. (2015). A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula. 1. ed. Curitiba: Editora Appris, 2015. v. 1. 237p.

BENAMOUZIG, Daniel; CORTINAS MUÑOZ, Joan. (2019). Les stratégies politiques des entreprises en santé publique: le cas de l'agroalimentaire en France », Revue française des affaires sociales, p. 189-208. Disponível em: < https://doi.org/10.3917/rfas.193.0189>

BINET, Nora. (2014). Le rôle des entreprises et des fondations privées dans la gouvernance mondiale agricole et alimentaire. Mondes en développement, 1(1), 23-36. Disponível em: < https://doi.org/10.3917/med.165.0023 >.

BOISBOUVIER, Christophe. (2017). De Jacques Foccart à Franck Paris, plongée au cœur de la cellule africaine de l'Élysée. In: Jeune África. Disponível em: <https://www.jeuneafrique.com/mag/471136/politique/de-jacques-foccart-a-franck-paris-plongee-au-coeur-de-la-cellule-africaine-de-lelysee/ >

BOURDIEU, Pierre, (2014). Sobre o Estado. São Paulo: Companhia das Letras.

BOURGUIGNON, François; SUNDBERG, Mark. (2007) Aid Effectiveness: opening the black box. In: the American Economic Review. Vol 97. n 2 (may, 2007. pp 316-321).

BRANDFORD, Anu. (2016). The EU as a Regulatory Power. Edited by MARK LEONARD, European Council on Foreign Relations, 2016, pp. 133–140, CONNECTIVITY WARS: WHY MIGRATION, FINANCE AND TRADE ARE THE GEO-ECONOMIC BATTLEGROUNDS OF THE FUTURE, Disponível em: < www.jstor.org/stable/resrep21667.20.> Accessed 25 Feb. 2021.

BRASIL, Pilar Figueiredo. (2013). O Brasil e a insegurança alimentar global: forças sociais e política externa (2003-2010).142 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) — Universidade de Brasília, Brasília.

BRASIL, MRE, ABC; 2020. http://www.abc.gov.br/api/publicacaoarquivo/196

BRESSER-PEREIRA, Luís. (2010). Do antigo ao novo desenvolvimentismo na américa latina. 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luís.; THEUER, D. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? Econ. soc., Campinas, v. 21, n. spe, p. 811-829, Dec. 2012 Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182012000400005&l>

BROOKS, Jonathan; MORALES, Ernesto S. (2013) La coherencia de políticas para el desarrollo y la seguridad alimentaria global: la estrategia de la OCDE sobre desarrollo y la configuración de nuevos enfoques. In: Revista española de desarrollo y cooperación. Núm. 32, Julio 2013. pp. 134 - 150.

BROOKS, Jonathan. (2014). Policy coherence and food security: The effects of OECD countries' agricultural policies In: Food Policy. V. 44, February 2014, pp. 88-94.

BROWN, Lester; COMET, R.; CHERKASKY, Lisa. (2011), "The new geopolitics of food". Foreign Policy, n. 186, 2011, p. 54-63.

BRÜSEKE F. J. (1993). O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, C. (Org.). Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável. 4. Ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco.

BUENO, Adriana Mesquita. (2018) A intersecção das agendas de política externa comercial e de cooperação sul- sul para o desenvolvimento: a (não) estratégia brasileira para o setor algodoeiro dos países do C4 e do Togo. Tese doutorado. In: IESP-UERJ. Disponível em: < https://drive.google.com/file/d/1UzdsWRaeLEae-LfdAiw_Xcl3IRhQXREH/view >

BURGES, SEAN. (2005). Auto-estima in Brazil: The logic of Lula's south-south foreign policy. In: International Journal 60 (4), 1133-1151. Disponível em: < https://www.jstor.org/stable/40204103 >

_____. (2012). Strategies and tactics for global change: democratic Brazil in comparative perspective. Global Society, vol. 26, n. 3, p. 351-368, jul., 2012.

_____. (2014), Brazil's International Development Co-operation: Old and New Motivations. Development Policy Review, 32: 355-374. https://doi.org/10.1111/dpr.12059

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. CAISAN (2013). Subsídios da CAISAN para a discussão sobre "Cooperação Internacional em Segurança Alimentar e Nutricional" na XIII Plenária do CONSEA. Disponível em: < http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/caisan_nacional/documentos/internacional/Subsidio_CAISAN_Plenaria_CONSEA_Cooperacao_Internacional_SAN_dezembro_2013.pdf >

CAPONI, Sandra. A lógica da compaixão. Trans/Form/Ação [online]. 1999, vol. 21-22, n.1,

CARBONE. Maurizzio. (2008) Mission Impossible? The European Union and Policy Coherence for Development. Journal of European Integration 30 (2): 323-342.

_____. (2009). Policy Coherence and EU Development Policy. London: Routledge.

_____. (2011). Beyond aid: Policy coherence and Europe's development policy. In: G. Carbonnier (ed.) International Development Policy: Aid, Emerging Economies and Global Policies. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

CARVALHO, Patrícia N. de. (2015). Dos antecedentes históricos à primeira reforma da Política Agrícola Comum (PAC) da União Européia (UE): conflitos, convergências e repercussões internacionais de uma das paradigmáticas e controversas políticas comunitárias.

_____. (2016). A Política Agrícola Comum da Europa: controvérsias e continuidades. In: Textos para Discussão. Rio de Janeiro: IPEA. Disponível em: < http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7345/1/td_2258.pdf >

CARVALHO, Tássia C.O. (2013). A Agenda Ambiental na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: discutindo conflitos entre o Estado e a sociedade civil na Cooperação Sul-Sul oficial Brasileira. Dissertação de Mestrado. UNIGRANRIO.

CASTRO, César.; PEREIRA, Carolina. (2020). Estado e Desenvolvimento Rural. In: IPEA. Textos para Discussão 2564. Rio de Janeiro: IPEA. Disponível em: < https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2564.pdf >
CASSEL, Guilherme. (2010) Prefácio. In: Fome Zero: a experiência brasileira. Brasília: MDA.

CAVALCANTE, José Luiz. (2005). A Lei de Terra de 1850 e a Reafirmação do Poder Básico do Estado sobre a Terra. Revista Histórica – Revista Eletrônica do Arquivo do Estado. São Paulo. Edição no 2, Ano 1, junho. 2 p. 1-7

CAZELLA, A; SENCÉBÉ; RÉMY, J. (2015). Transformações no modelo francês de agricultura familiar: lições para o caso brasileiro? Novos Cadernos NAEA. v. 18 n. 1. pp. 13-32 jan/jun. Disponível em < https://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/viewFile/2069/2670

CCE. (2007). Código de Conduta da UE em matéria de divisão das tarefas na política de desenvolvimento Disponível em: < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52007DC0072 >

CERVO, Amado Luiz. (1994). "Socializando o Desenvolvimento; uma História da Cooperação Técnica Internacional do Brasil". Revista Brasileira de Política Internacional. v. 37, nº 1, p. 37-63.

CESARINO, Letícia. (2013). South-South cooperation across the Atlantic: emerging interfaces in international development and technology transfer in agriculture. Ph.D. Dissertation, Department of Anthropology, University of California, Berkeley. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/44p72498>.

_____. (2015). "Brazil as an Emerging Donor in Africa's Agricultural Sector: Comparing Two Projects." Agrarian South: Journal of Political Economy, vol. 4, no. 3. pp. 371–393. Disponível em:< doi:10.1177/2277976016637785>.

CHILCOTE, Ronald H. (org.). (2003). Development in Theory and Practice, Latin American Perspectives. Londres/Oxford/Boulder/Nova York: Rowman & Littlefield Publishers.

CHISHOLM, Linda; STEINER-KHAMSI, Gita. (2009) South-south: cooperation, education and development. New York: 2009.

CHONCHOL, Jacques. (2005). A soberania alimentar. Estudos Avançados, 19(55), 33-48. Disponível em: < https://doi.org/10.1590/S0103-4014200500030000 >

CLAPP, Jennifer. (2013). La financeirizacion del sistema alimentario: actores, origenes y implicaciones. In: Revista Española de Desarrollo y Cooperación, n˚32. pp 17-29.

COLEMAN W. D; MONTPETIT, M. A (1997). Against the Odds: Retrenchment in Agriculture in France and the United States Vol. 49, No. 4 (Jul., 1997), pp. 453-481

COLLINS, Michael. (2017). Nation, state and agency: evolving historiographies of African decolonization. pp 17-42 In: SMITH, Andrew. W. M.; JEPPESEN, Chris. Britain, France and the Decolonization of Africa: Future Imperfect? Londres: UCL Press.

COMISSÃO EUROPEIA. (2000). *O futuro das políticas de desenvolvimento.*

_____. (2010). Quadro estratégico da UE para ajudar os países em desenvolvimento a enfrentarem os desafios no domínio da segurança alimentar. Bruxelas, 31.3.2010. Disponível em:
< https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0127:FIN:PT:PDF > Acesso em: fev/2021.

_____. (2011). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER. Doc. 627 final.

_____. (2019). 2019 EU report on Policy Coherence for Development. Brussels, Brussels, 28.1.2019. Disponível em: <https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/swd-2019-20-pcdreport_en.pdf >

CONSEA. (2006). Lei de Segurança Alimentar: conceitos. Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/documentos/pagina/lei_11346-06.pdf>

CÓRDOBA, Juan-Carlos. (2007). "Malthus to Romer: On the Colonial Origins of the Industrial Revolution," MPRA Paper 4466, University Library of Munich, Germany.

CORRÊA, Marcio L. (2010). Prática comentada da cooperação internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia. Brasília: Edição do autor, 2010.

COUSSY, Jean. (2011). As Políticas Públicas Francesas: entre a dependência do caminho e a competição internacional. pp. 197-220. In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. (Orgs). Análise Comparada de Políticas Agrícolas: uma agenda em transformação. Rio de Janeiro: Mauad X. 392 p.

DELGADO, Nelson. (2010) O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: Delgado, N.G. (coord.). Brasil rural em debate – coletânea de artigos. Brasília (DF), CONDRAF/MDA.

DELGADO, Guilherme. (2001). Expansão e Modernização do Setor Agropecuário no Pós-Guerra: Um Estudo da Reflexão Agrária. Estudos Avançados USP/IEA. Vol. 15, no. 43, p. 157 – 172, 2001. São Paulo: Editora IEA. Disponível em: < https://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a13.pdf>

_____. (2005) A Questão Agrária no Brasil, 1950-2003. In: IPEA Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/126539/mod_resource/content/2/Guilherme%20%20Delgado%20Questão%20Agrária.pdf

_____. (2010) Especialização primária como limite ao desenvolvimento. Diponível em: http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_guilherme.pdf

DELGROSSI, Mauro, DAHLET, Gala, LIMA, Paulo, CEOLIN, S. (2019). A Estratégia Fome Zero do Brasil. In: GRAZIANO DA SILVA, José. (coord.). Do Fome Zero ao Zero Hunger: Uma perspectiva global. Roma: FAO.

DESLANDES, Alexane. (2019). A Post-Colonial Examination of the CFA Franc. In: IE International Policy Review (IPR) Disponível em: A-post-colonial-examination-of-the-CFA-Franc.pdf (ie.edu)

DETIENNE, Marcel (2001). Comparar lo incomparable. Alegato en favor de una ciencia histórica comparada, trad. Marga Latorre, Barcelona, Ediciones Península, 2001

DEVIN, Guillaume. (2014). Un seul monde: L'évolution de la coopération internationale. Paris: C.N.R.S. Editions. Disponível em: < https://doi.org/10.3917/cnrs.devin.2014.01>

DIMIER, Véronique. (2013). From Dakar to Brussels: Passing on Colonial Methods to the Heart of European Development Policies In: France, Europe and Development Aid. From the Treaties of Rome to the Present Day [en ligne]. Paris: Institut de la gestion publique et du développement économique.

DINIZ, Eli. (2011). O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010). DADOS, 54 (4), p. 493-531

DOMINGUEZ MARTIN, Rafael. "La crisis de identidad del sistema de ayuda". Documento de discusión, Fundación Carolina, maio de 2011.

DUFUMIER, M. (2019). Perspectivas e Cenários para a Agricultura Familiar Francesa e Brasileira no Século XXI. In: Diálogos Contemporâneos Acerca da Questão Agrária e Agricultura Familiar no Brasil e na França. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2019. 374 p.

DUPAS, Gilberto, 2006. O mito do progresso. São Paulo: editora da Unesp, 2006.

ECHART MUNOZ, Enara et al. (2013). ECHART MUNOZ, E.; GILSANZ, J.; BRINGEL, B.; Javier Leonardo Surasky. Cooperación Sur- Sur y Derechos Humanos. El Derecho a la Alimentación en la Cooperación argentina y brasileña desde un Enfoque Basado en losDerechos Humanos. Serie Documentos de Trabajo, v. 25, p. 1-95.

ECHART MUNOZ, Enara; CARVALHO, Tássia. C. O. (2016). A Cooperação Sul-Sul Brasileira com a África no Campo da Alimentação: uma política coerente com o desenvolvimento?. Cad. CRH, Salvador, v. 29, n. 76, p. 33-52, .Disponível em:<https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010349792016000100033&script=sci_abstract&tlng=pt >

ESCOBAR, Arturo. (1995). Encountering Development: the making and unmaking of the third world. Princeton: Princeton University Press.

EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT. ECDPM. (2015). Use of PCD indicators by a selection of EU Members States: A Brief Analisis and Overview. In: Discurssion Paper. Nº 171. Jan/2015. Disponível em: https://ecdpm.org/wp-content/uploads/DP-171-PCD-Indicators-EU-Member-States-January-2015.pdf

FAORO, R. (2001) Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Editora Globo. 913 p. (3 ed.).

FAUCHER, Daniel. (1954). La Paysan et la machine. In: L'Homme et La Machine. Paris: minuit.

FEDERAL RESERVE BANK OF RICHMOND. (1950). The Marshall Plan and Agriculture. REPORT. By Mr. PORTER. G. H. Disponível em: https://fraser.stlouisfed.org/files/docs/publications/frbrichreview/pages/64960_1950-1954.pdf

FRIEDMANN, H.; MCMICHAEL, P. (1989). Agriculture and State System. Sociologia Ruralis, v.29, n.2, p.93-117. 1989.

FRANCE. Gouvernement. (2014) LOI n° 2014-773. Disponível em: < https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000029210384/2021-02-02/>

FERREIRA, Patrícia M. (2017). Policy Coherence for Development: A pro-development instrument? Cadernos de Estudos Africanos, Lisboa, n. 34, p. 31-63, Dec. 2017. Disponível < https://journals.openedition.org/cea/2281>.

_____. (2018). Segurança Alimentar e Nutricional e Desenvolvimento. In: Relatório da Coerência. PT. Disponível em:
http://www.fecongd.org/pdf/publicacoes/Estudo_Seguranca_Alimentar.pdf >

FONSECA, L. H. P. (2008). La visión de Brasil sobre la cooperación internacional. In: Revista Española de Desarrollo y Cooperación. nº 22. pp. 63-77.

FORSTER, Jacques; STOKKE, Olav. (1999). Coherence of policies towards developing countries: approaching the problematique. pp. 16-57. In J. Forster, O. Stokke (Eds.), Policy Coherence in Development Co-operation. Abingdon: Frank Cass Publishers, 1999.

FOURIE, Willem. (2018). Aligning South Africa's National Development Plan with the 2030 Agenda's Sustainable Development Goals: Guidelines from the Policy Coherence for Development movement. Sustainable Development, 2018: 1-7 (Wiley Online Library), https://doi.org/10.1002/sd.1745.

FRANZÉ, Javier (2009). Colonialismo y monismo: una revisión de la relación entre modernidad y occidente en el pensamiento postcolonial. In: CAIRO, Heriberto; PAKKASVIRTA, Jussi. Estudiar América Latina: retos y perspectivas. San Jose/Costa Rica: Librería Alma Mater.

FUKASAKU, Kiichiro; HIRATA, A. (1995). The OECD and ASEAN: Changing Economic Linkages and the challenge of Policy Coherence. In: FUKASAKU. (eds). Plummer and Tan.

FUKASAKU, Kiichiro. (1999). Development Co-operation in the New Global Economy: the Challenge of Policy Coherence. In: In: J. Forster and O. Stokke (eds.) Policy Coherence in Development Co-operation. Abingdon, UK: Frank Cass Publishers.

GABAS, Jean-Jacques; RIBIER, Vincent; GIORDANO, Thierry; VOITURIEZ, Tancrède; TREYER, Sébastien. (2014). Document de cadrage de l'atelier 2: L'APD française et l'agriculture. In: CIRAD. 25 p. Disponível em: < https://agritrop.cirad.fr/574621/1/document_574621.pdf >

GAMBINO, Mélanie. (2012). L'agriculture française dans la compétition mondiale, Outre-Terre, vol. 33-34, no. 3, 2012, pp. 307-320.

GARCIA, Ana; KATO, Karina. (2016). POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERESSES PRIVADOS: uma análise a partir do Corredor de Nacala em Moçambique. Cad. CRH. Salvador, v. 29, n. 76, p. 69-86, Apr 2016. Disponível em:< https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792016000100069 >

GAUTTIER, Pascal. (2004), Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union. European Law Journal, 10: 23-41. https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2004.00201.x

GERVAIS, M. JOLLIVET, M. TAVERNIER, Y. (1976). La fin da la France Paysanne: de 1914 à nous jours. Paris: Éditions du Seuil. In: Histoire de la France Rurale. Tome 4.

GIDDENS, Antony. (2010). A política da mudança climática. Zahar Ed. Rio de Janeiro, 314 p.

GOUTTERBRUNE François. La France et l'Afrique : le crépuscule d'une ambition stratégique ?. In: Politique étrangère, n°4 - 2002 - 67ᵉannée. pp. 1033-1047. Disponível em: < https://www.persee.fr/doc/polit_0032-342x_2002_num_67_4_5246 >

GOUREVITCH, Peter. (1977). "International Trade, Domestic Coalitions, and Liberty: Comparative Responses to the Crisis of 1873–1896," Journal of Interdisciplinary History, 8, Autumn 1977, p. 281.

GRAZIANO DA SILVA, J. (Coord.). Do Fome Zero ao Zero Hunger: Uma perspectiva global. Roma. FAO.

GUEDES, Ana Lucia. (2006). Internacionalização de empresas como política de desenvolvimento: uma abordagem de diplomacia triangular. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 2006.

GUIMARÃES, César. (2019). Vargas e Kubitschek: a longa distância entre a Petrobras e Brasília. pp. 49-66. In: AGUIAR, T.; HOLLANDA, C.B; VILAS BOAS, P.H. (Orgs.) César Guimarães: uma antologia de textos políticos. Rio de Janeiro: Editora Appris.

GUZINSKI, Serge (2018). Os mundos misturados da monarquia católica e outras connected histories. Rio de janeiro: topoi; mar/2018. pp. (175-195).

HAYTER, Teresa. (1971). Aid as Imperialism. Londres: Penguin Books.

HIRSCHMAN, Albert. (1958) The Strategy of Economic Development. New Haven (CT), Yale Univ. Press

_____. (1963). Journeys Toward Progress: studies of economic policy-making in Latin America. N. York, Twentieth Century Fund.

_____. (1996). Auto-Subversão: teorias consagradas em xeque. São Paulo: Companhia das Letras.

_____. (1995 [1967]). Development Projects Observed. Brookings Institution Press. Washington DC.

HYDÉN, Göran. (1999), The Shifting Grounds of Policy Coherence in Development Co-operation, en J. Foster y O. Stokke, (Ed.), Policy Coherence in Development Co-operation, EADI Book Series 22 (pp. 58-77). Londres: Frank Cass.

HIRST, Mônica. (2012). Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em Cooperação Sul- Sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau. Rio de Janeiro: IPEA.

HOBSBAWM. Eric. (1995). Era dos Extremos: o breve século XX 1914-1991. São Paulo, companhia das letras.

HOEBINK, Paul. (1999). Coherence and development policy: The case of the EU. In: J. Forster and O. Stokke (eds.) Policy Coherence in Development Co-operation. Abingdon, UK: Frank Cass Publishers.

_____. (2003). La lucha por el equilibrio: coherencia y política de desarrollo In: J. A. Alonso, y V. FitzGerald, Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes, Catarata, Madrid, pp. 213-234.

_____. (2005) The Treaty of Maastricht and Europe's Development Co-operation. Amsterdam, the Netherlands: Aksant Academic Publishers.

_____. (2010) Some recent developments in European international and development cooperation. In: European Development Cooperation: In Between the Local and the Global. Amsterdam, The Netherlands: Amsterdam University Press.

HOFFMAN, Philip. T. (1988). Institutions and Agriculture in Old Regime France. Politics & Society, 16(2–3), 241–264. Diponível em: < https://doi.org/10.1177/003232928801600203> Acesso: fev/2021.

HOLANDA, S. B. (1995). Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras.

HUGON, Philippe. (2009). Geopolítica da África. Editora FGV. Rio de Janeiro.

HUILLERY, Elise. (2008). Histoire coloniale, Development et inégalités dans l' Ancienne Afrique Occidental Française. Ph.D. thesis, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales. Disponível em: http://piketty.pse.ens.fr/fichiers/enseig/memothes/TheseHuillery2008.pdf

IANNI, Octávio. (1996). Teorias da Globalização. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 223 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. IPEA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. ABC. (2010). Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (2005-2009) Brasília: IPEA. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6874&Itemid=343 Acesso: fev/2021

_____. (2016). Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: (2011-2013) Brasília: IPEA. Disponível em: < https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28542 > Acesso: fev/2021

_____. (2018). Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: levantamento (2014-2016) Brasília: IPEA. Disponível em: < https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34507&Itemid=433 > Acesso: fev/2021

JACQUEMOT. P. (2011). Cinquante ans de coopération française en Afrique subsaharienne. Une mise en perspective. Afrique contemporaine 2011/2, n°238, pp.45-57 et 2011/3, n°239 pp.25-34. Disponível em: < https://www.researchgate.net/publication/270119768_Cinquante_ans_de_cooperation_francaise_avec_l'Afrique_subsaharienne_Une_mise_en_perspective > Acesso: fev/2021.

JACQUET, Pierre. (2006). Revisiter l'aide publique au développement [1]. Économie internationale, 4(4), 139-152. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-economie-internationale-2006-4-page-139.htm> Acesso: fev/2021

KOTHARI, Uma (org.) A Radical History of Development Studies, individuals, institutions and ideologies. Londres: Zed Books, 2005.

KRAYCHETE, Elsa S.; MILANI, Carlos R. S. (orgs.). Desenvolvimento e Cooperação Internacional: relação de poder e política dos Estados. Salvador: EDUFBA, 2014.

LAIDI, Zaki. (2008). "How Trade Became Geopolitics". World Policy Journal, 25 (2), 2008, p. 55- 61.

LANCASTER, Carol. (2007) Foreign aid: diplomacy, development, domestic politics. Chicago: The University of Chicago Press.

LEITE, Iara C. (2012). Cooperação Sul-Sul: História, conceito e marcos interpretativos. Observador On-line, 7(3), 1–40.

_____.; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura T. (2013). “Para além do tecnicismo: a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional e caminhos para sua efetividade e democratização. Policybrief”. In: Conferência Nacional “2003-2013: Uma Nova Política Externa”. São Bernardo do Campo.

LICKERT, Victória (2017a). La Loi de 1946 - De la conférence de Brazzaville à la naissance du dispositif français de coopération. pp. 25-34. In: AFD. 75 ans au service du développement: l' agence française de développement, des origines à nous jours. Flexedo, Paris. Disponível em: <https://www.afd.fr/fr/ressources/75-ans-au-service-du-developpement >

_____. (2017b). Les milieux d’affaires français, l’AFD et l’Africa dans les années 1990. pp. 173-184. In: AFD. 75 ans au service du développement: l' agence française de développement, des origines à nos jours. Flexedo, Paris. Disponível em: <https://www.afd.fr/fr/ressources/75-ans-au-service-du-developpement >

LINCHBACH, Mark I.; ZUCKERMAN, Alan, S. (1997). Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure. Cambridge: Cambridge University Press. 321p.

LIMA, Maria Regina Soares de; MOURA, Gerson. (1982). Trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira. Dados – Revista de Ciências Sociais, 25 (3): 349-363, 1982.

LIMA, Maria Regina Soares de. (1990). A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma Proposta de Análise. In: Contexto Internacional. Vol. 12, ano 6.

_____. (2005). A política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul”. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 48, nº1, p. 24-59. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a02.pdf

LOPES, Maurício A. (2017). A cooperação técnica internacional brasileira em agropecuária: a experiência da EMBRAPA. pp. 75-96. In: ALMINO, J; LIMA, S. E. M. 30 Anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira. Brasília: Funag. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/1193-30-anos-ABC_05_05_V_7.pdf>

LOUREIRO, Isabel. (2016). Agronegócio resistência e pragmatismo as transformações do MST. In: SINGER, André & LOUREIRO, Isabel (orgs.). As contradições do Lulismo: a que ponto chegamos? São Paulo: Boitempo.

LUCE, Mathias S. (2014). O Subimperialismo, etapa superior do capitalismo dependente. In: tensões fortaleza. V. 10 n 18, 19. p. 43-65.

LUIZ, Juliana Ramos. (2018). As “linhas vermelhas” para o desenvolvimento rural: a internacionalização da agenda da agricultura familiar e seus impactos na governança global.IESP/UERJ. tese de doutorado. Rio de Janeiro. Disponível em: < https://drive.google.com/file/d/1WVfdqUNcky1lWHyfqmnmgjZi5Uh5Q1oj/view > Acesso: fev/2021.

MAE. Ministère de Affairs Étrangers, 1998

MAHONEY, JAMES. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. In: Theory and Society, vol 29. No 4. pp 507- 548.

MALUF, Renato. (2006). Segurança alimentar e fome no Brasil – 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação. Relatórios Técnicos 02. CERESAN, UFRRJ, UFF, ago. 2006.

_____. (2008). Towards an alternative multilateralism? Trade, food, health, and development across the global food system – proceedings of a debate. Relatório Ceresan. Working Paper 2, set.

_____. SANTARELLI, Mariana; PRADO, Veruska. (2014) A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional: determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional. In: Textos para discussão. Rio de Janeiro: CERESAN.

_____. SANTARELLI, Mariana; PAULINO, Giselle. Cooperação Sul-Sul em SAN e transferência de políticas

_____. (2015). Hirschman e a dessacralização da epopéia do desenvolvimento por um desenvolvimentista. Rev. Econ. Polit. [online]. 2015, vol.35, n., pp.43-63.

MARTIN, G., (2000). France's African Policy in Transition: Disengagement and Redeployment. Illinois: University of Illinois, pp. 7-13.

MARTINE, George. (1991). A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia?. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. São Paulo, (23), 7-37. Disponível em: < https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000100003 >

MAWDSLEY, E. (2012). From recipients to donors: Emerging powers and the changing development landscape. London: Zed Books

MATTOS, I. R. (2004). O Tempo de Saquarema: a formação do Estado Imperial. São Paulo: Editora HUCITEC. 311 p.

MASSUQUETTI, Angélica. (2010). A Dinâmica da Agricultura Francesa: inovação, transformação e identidade social

MAZOYER, M.; ROUDART (2010). História das Agriculturas no Mundo: do neolítico à crise contemporânea. São Paulo: Editora Unesp.

MCMICHAEL, Philip. (2009). A food regime genealogy, The Journal of Peasant Studies, 36:1, 139-169, Disponível em: DOI: 10.1080/03066150902820354

MENDONÇA, Maria L. (2015). O Papel da Agricultura nas Relações Internacionais e a Construção do Conceito de Agronegócio. Contexto Internacional C Rio de Janeiro, vol. 37, n. 2 pp. 375-402. maio/ago. Disponível em: < < https://www.scielo.br/pdf/cint/v37n2/0102-8529-cint-37-02-00375.pdf >

MENDONÇA, Sônia. R. (2009). O Patronato Rural no Brasil Recente (1964-1993). Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

MENDRAS Henri. (1984). La fin des paysans; suivi d'une refléxion sur La fin des paysans vingt ans après. Paris: Actes Sud. 437 p.

MENEZES NETO, Antonio Julio. A Igreja Católica e os Movimentos Sociais do Campo: a Teologia da Libertação e o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra. Cad. CRH [online]. 2007, vol.20, n.50 [cited 2020-07-14], pp.331-341.

MEAE; MEFI; AFD (2012). Bilan Évaluatif de la politique française de Coopération au développement entre 1998 et 2010: Synthèse du rapport. Paris: DGM. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/ArnauldBertrand/bilan-valuatif-de-la-politique-franaise-de-coopration-au-dveloppement-entre-1998-et-2010 > .

MEAE. (2019). Stratégie internationale de la France pour la Sécurité Alimentaire, la Nutrition et l'Agriculture Durable. Paris: DMG. Disponível em: https://fr.franceintheus.org/IMG/pdf/Strategie_internationale-securite_alimentaire_nutrition_agriculture_durable.pdf

MEIMON, Julien. (2007). Que reste-t-il de la Coopération française?. Politique africaine, 105(1), 27-50. https://doi.org/10.3917/polaf.105.0027

MILANI, Carlos R. S. (2006). Globalização e Contestação Política na Ordem Mundial Contemporânea. In: Caderno CRH (UFBA, Salvador), número 48, volume 19, setembro/ dezembro de 2006, pp. 377-383.

_____. (2008a) Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil. Revista Española de Desarrollo y Cooperación , vol. 22, 2008a, pp. 161-182.

_____. (2008b). Ecologia política, movimentos ambientalistas e contestação transnacional na América Latina. Cad. CRH, Salvador, v. 21, n. 53, Aug.

_____. (2012a). Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. Cad. CRH, 2012, vol. 25, n. 65, p. 211-231, 2012a.

_____. (2012b). (2012). South-South Cooperation and Foreign Policy Agendas: a comparative framework. In: XXII World Congress of Political Sciences. International Political Sciences Association: Madrid, july, 2012.

_____. (2012 c). "Environmental Security Studies". IPSA International Encyclopedia of Political Science (editors: Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser & Leonardo Morlino), p. 782-787.

_____. CARVALHO, Tássia. C. O. (2013) Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no Continente Africano. Estudos Internacionais: revista de relações: revista de relações internacionais da PUC. MINAS, V. 1, 2013. p. 11-35.

_____.et al. (2014). Atlas da Política Externa Brasileira. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: EDUERJ, 2014.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. (2014). Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. Contexto Internacional, Vol. 35, n.1, p.11-41, 2013.

_____. LIMA, Maria R. S. de; PINHEIRO, Letícia (2017). Brazil 's foreign policy and the "graduation dilemma". International Affairs, v. 93, n.3, p. 585-605, 2017. Disponível em: < https://carlosmilani.files.wordpress.com/2012/12/2017_inta93_3_05_milani_pinheiro_soaresdelima.pdf>

_____. (2017). ABC 30 anos: história e desafios futuros. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação. 224p.

_____. (2018). Solidariedade e Interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento. Curitiba: Editora Appris, 2018.

_____. NERY, Tiago. (2019). The sketch of Brazil's grand strategy under the Workers' Party (2003–2016): Domestic and international constraints, South African Journal of International Affairs, v. 26, n. 1, 2019, p. 73-92.

MILHORANCE, Carolina. (2013). A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. Rev. bras. polít. int. [online]. 2013, vol.56, n.2. pp.05-22. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v56n2/v56n2a01.pdf>

_____. GABAS, Jean-Jacques. (2015). Reframing Development from the South? A Debate on the Internationalisation of Brazil's Rural Policies. International Conference of Public Policy, 1-4 July 2015, Catholic University of Sacro Cuore, Milan, 2015, p.1-20.

_____. (2016). Le Role du Sud dans la fabrique du dévelopment: l'internationalisation des instruments des politiques publiques brésiliennes pour le secteur rural. le cas de Mozambique et des arènes multilatérales. These doctorat; Université Paris Sclay et Universidade de Brasília. Disponível em: < https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-01519897/document>

MILLÁN, Natalia. (2012), Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas. Un análisis de los casos de España y Suecia (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España. Disponible en: http://eprints.ucm.es/20057/1/T34324.pdf

_____. (2014a), Un análisis multidimensional de la coherencia de políticas para el desarrollo en España. Papeles 2015 y más, 20. Disponible en: file:///C:/Users/M%C3%ADriam/Downloads/papeles_20_coherencia_v4%20(1).pdf

_____. (2014b), Una propuesta metodológica para analizar la coherencia de políticas para el desarrollo. Política y Sociedad Vol. 51, Núm. 3 pp. 671-692. Disponible en: file:///C:/Users/M%C3%ADriam/Downloads/43921-79235-1-PB.pdf

_____. Santander, G., Aguirre, P. y Garrido, A. (2015), La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos, Madrid, España: Editorial 2015 y más. Disponible en: http://2015ymas.org/IMG/pdf/Estudio_CPD.pdf

MILLY, Humberto. Aide Internationale et odd, une aide efficace? In: Afrique Contemporaine, 2016/2 (n° 258), p. 148-151.

MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. MEAE. (2019). STRATÉGIE INTERNATIONALE DE LA FRANCE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE, LA NUTRITION ET L'AGRICULTURE DURABLE. Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international. Disponível em: HYPERLINK: https://fr.franceintheus.org/IMG/pdf/Strategie_internationale-securite_alimentaire_nutrition_agriculture_durable.pdf

MOORE JR. Barrington. (1972) SOCIAL ORIGINS OF DICTATORSHIP AND DEMOCRACY. Lord and Peasant in the Making of the Modern World. By Barrington Moore, Jr. Boston: Beacon Press, 1. 559 p.

MORAES, Antônio. L. (1996). O Protecionismo Agrícola. In: Revista de Política Agrícola. Ano V. n˚ 03. Jul-set.

MORAES, Rodrigo. F. (2019). Agrotóxicos no Brasil: padrões de uso, política da regulação e prevenção da captura regulatória. In: TEXTOS PARA DISCUSSÃO. N. 2506. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília. Disponível em: < http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9371/1/td_2506.pdf >

MOYANO-ESTRADA, Eduardo; ORTEGA, Antonio César. (2014) A reforma da PAC para o período 2014-2020: uma aposta no desenvolvimento territorial. Rev. Econ. Sociol. Rural, Brasília, v. 52, n. 4, p. 687-704. Disponível em:
< https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000400004 >

MUBAZI, John K. E. (2016). Interdependency of Aid Effectiveness and Good Governance. In: Consilience: The Journal of Sustainable Development Vol. 15, Iss. 1 (2016), Pp. 119-133. Disponível em:< https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8RX9BWC > .

MUSSO. Marta. (2017). Oil will set us free': the hydrocarbon industry and the Algerian decolonization process. pp. 62-84. In: In: SMITH, Andrew. W. M.; JEPPESEN, Chris. Britain, France and the Decolonization of Africa: Future Imperfect? Londres: UCL Press

NDIKUMANA, Léonice. (2012). Appliquer l'évaluation à l'aide au development: une solution pour combler le fossé micro-macro de l'efficacité de l'aide? Revue d'économie du développement. 2012/4 (vol. 20). pp 125-153.

OLIVIÉ, Iliana; SORROZA, Alicia. (2004). La Nueva Arquitectura de la Ayuda y Sus Implicaciones para América Latina: algunas sugerencias para la cooperación española», Documento de Trabajo, n.º 2004/14, Real Instituto Elcano, julio.

_____. (2006). Coherencia de Políticas para el Desarrollo: aspectos conceptuales. In: OLIVIÉ, I. & SORROZA, A. (orgs.). Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas Económicas para el Desarrollo. Barcelona: Ariel. pp. 17-46.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). (2000). Government Coherence: The Role of the Centre of Government. Documento presentado en el Meeting of Senior Officials from Centres of Government on Government Coherence: the Role of the Centre of Government, Budapest, 6-7 de octubre.

_____. (2003a). Policy Coherence: Vital for Global Development», OECD Observer Policy Brief, jul.

_____. (2003b). Section II: efficacité de l'aide et seletivité: integrer de multiplex objectifs dans les décisions d'affectation de l'aide. Document d'information établi pour le séminaire d'experts conjoint OCDE/CAD – centre de development. 10/mars 2003. In: revue de l'OCDE sur le développement. (n4) p. 31-46.

_____. (2005). Agriculture and Development: the case for Policy Coherence Organisation for Economic Co-operation and Development. Disponível em: https://epdf.pub/agriculture-and-development-the-case-for-policy-coherence.html

_____. (2009). Participants list for Focal Points for Policy Coherence for Development/Liste des participants pour Groupe de contact sur la cohérence des politiques au service du développement. Disponível em: http://www.oecd.org/gov/pcsd/43028416.pdf Acesso em: fev/2021.

_____. (2011). PARCERIA DE BUSAN PARA UMA COOPERAÇÃO EFICAZ PARA O DESENVOLVIMENTO. In: *Quarto Fórum Sobre eficácia da Ajuda, Quarto Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda*. Busan, Rep. da Coreia. 29 novembro a 01 dezembro. Documento final. Disponível em: http://www.oecd.org/development/effectiveness/OUTCOME%20DOCUMENT%20-%20FINAL%20(POR).pdf

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). (2012). Meeting of the National Focal Points for Policy Coherence for Development (PCD). Disponível em: http://www.oecd.org/gov/pcsd/49726846.pdf Acesso: fev/2021.

_____. (2020). "France", in Development Co-operation Profiles, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/29927d90-en>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, ONU. (2015). Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. New York, NY: United Nations.

_____. (2019). World Population Prospects 2019. Disponível em: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf . Acesso em: Fev/2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NACÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO) (2002). The Role of a Agriculture in the Development of Least-Developed Countries and Their Integration Into the World Economy. Commodities and Trade Division. Disponível em: < http://www.fao.org/3/y3997e/y3997e.pdf > Acesso em: Fev/2021.

_____. (2014). What do we really know about the number and distribution of farms and family farms in the world? Background paper for The State of Food and Agriculture. Disponível em:< http://www.fao.org/3/i3729e/i3729e.pdf > Acesso em: fev/2021.

_____. (2018). FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. (2018). The State of Food Security and Nutrition in the World 2018. Building climate resilience for food security and nutrition. Rome, FAO. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Disponível em: < http://www.fao.org/3/I9553EN/i9553en.pdf > Acesso em: fev/2021.

_____. (2021). What do we really know about the number and distribution of farms and family farms in the world? Background paper for The State of Food and Agriculture 2014. Disponível em:< http://www.fao.org/3/i3729e/i3729e.pdf >. Acesso: fev/2021.

PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. PIDESC. (1966). Disponível em: < https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf

PANHUYS, Henry. Do desenvolvimento global aos sítios locais: uma crítica metodológica à globalização. Rio de Janeiro: e-pappers, 2006. [tradução: THIOLLENT, Michael].

PARLAMENTO EUROPEU. (2016). WORKING DOCUMENT on the EU 2015 Report on Policy Coherence for Development Committee on Development. Disponível em: < https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/DEVE-DT-576863_EN.pdf?redirect> Acesso em: fev/2021.

PASQUARELLI, Bruno V. L. (2014). Política Comparada: Tradições, Métodos e Estudos de Caso. In: Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR | Vol.2 – n.2 – 2014 file:///C:/Users/autologon.ACAD/Downloads/39-69-1-SM.pdf

PENNE, Guy.; DULAIT, André.; BRISEPIERRE, Paulette. (2001). Rapport d'information n° 46 (2001-2002) fait au nom de la commission des affaires étrangères. In: Senat, Rapports. Disponível em: < https://www.senat.fr/rap/r01-046/r01-046_mono.html>

PEREIRA, João M. M. (2013). O Banco Mundial e a construção política dos programas de ajustamento estrutural nos anos 1980. Rev. Bras. Hist. São Paulo, v. 33, n. 65, p. 359-381.

PEYRONNET, Jean-Claude; CAMBON, Christian. (2012). Aide publique au développement Projet de loi de finances pour 2012. In: Rapports Législatifs. Disponível em: < http://www.senat.fr/rap/a11-108-4/a11-108-4.html > Acesso em Fev/2021.

PILON, Marc. (1998). La réforme de la coopération française: institutionnelle ou politique? In: Observatoire Permanent de la coopération Française: rapport 1998. Disponível em: https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_7/b_fdi_51-52/010019228.pdf

PICCIOTTO, Robert. (2005). The Evaluation of Policy Coherence for Development. Evaluation Journal. v. 11 (3). Londres. Disponível em: < https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.994.2321&rep=rep1&type=pdf >

_____. (2006). Key Concepts, Central Issues. In: OCDE, Fostering Development in a Global Economy: A Whole of Government Perspective, The Development Dimension Serie, OCDE, Introducción, pp. 9-19.

PIERSON, Paul. (2000). Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. The American Political Science Review, v. 94, n. 2, Jun,/2000, p.251-267.

PIERRE-ANTOINE, D., 2003. Poverty and Policy Coherence: A Case Study of Canada's Relations with Developing Countries, Ottawa, North-South Institute.

_____. SKOCPOL, Theda. El Institucionalismo Histórico en la Ciencia Política Contemporánea. Revista Uruguaya de Ciencia Política, v. 17, n. 1, dic/2008, p. 7-38.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (orgs.). Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2012.
pp. 91-117

PRADO JR. Caio. (1961). Formação do Brasil Contemporâneo: colônia. São Paulo: Editora Brasiliense.

PRZEWORSKI, Adam. (2019), Crises of Democracy. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 64-73

POULANTZAS, Nicos. (2007) [1969]. Poder político y clases sociales en el Estado capitalista. Buenos Aires: Siglo XXI editores. Disponível em: <https://esfops.files.wordpress.com/2013/07/poder-politico-y-clases-sociales-en-el-estado-capitalista-nicos-poulantzas.pdf >

REZENDE, Flávio. (2011). A "Nova Metodologia Qualitativa" e as Condições Essenciais de Demarcação entre Desenhos de Pesquisa na Ciência Política Comparada. Revista Política Hoje, Vol. 20, n. 1, 2011 Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicahoje/article/viewFile/3812/3116

RIBIER, Vincent. (2010). L'APD Entre Promesses non Tenues et Nouveaux Partenariats. In: OCL 2010; 17(2): 65–70 Disponível em: < https://doi.org/10.1051/ocl.2010.0294>

_____. GABAS, J. (2016). De Nouveaux Instruments Financiers Pour le Développement Agricole en Afrique de L'Ouest? Techniques Financières et Développement, 3(3-4), 53-65. Disponível em:< https://doi.org/10.3917/tfd.124.0053 >

RIGAUD, Mélaine. (2012). L'aide au développement française État des lieux. In: LES CAHIERS DU CIRDIS COLLABORATION SPÉCIALE NO 2012-03. Disponível em: <https://cooperation.uqam.ca/IMG/pdf/Collaboration_speciale_M_Rigaud.pdf >

RIST, Gilbert. (1996). Le développement: histoire d'une croyance occidentale. Paris: Presses de Sciences Po, 1996.

ROBINSON, Guy M.; CARSON, Doris A. (2015). Handbook on the Globalization Agriculture UK: Edward Elgar Publishing.

ROUX, Bernard. (2011). As transformações da Política Agrícola Comum: o desenvolvimento sustentável levado em conta? pp. 253-278. In: In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. (Orgs). Análise Comparada de Políticas Agrícolas: uma agenda em transformação. Rio de Janeiro: Mauad X. 392 p.

_____. (2019). A Agricultura Familiar Francesa em Perspectiva Histórica. In: SOUZA, O. MIGUEL, L.; FLEURY, A. BILLAUD, J. ZANONI, M. (Orgs). Diálogos Contemporâneos Acerca da Questão Agrária e Agricultura Familiar no Brasil e na França. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2019. 374 p.

SAATH, Kleverton C. O.; FACHINELLO, Arlei L. (2018). Crescimento da demanda mundial de alimentos e restrições do fator terra no Brasil. Rev. Econ. Sociol. Rural, Brasília , v. 56, n. 2, p. 195-212, Jun. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010320032018000200195&lng=en&nrm=iso>. Acesso: fev/2021.

SABOURIN, Eric. (2007). Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? Soc. estado., Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751, dez.

SCHMITZ, Arno P.; BITTENCOURT, Maurício V. L. (2014). O Estatuto da Terra no confronto do pensamento econômico: Roberto Campos versus Celso Furtado. Econ. soc., Campinas, v. 23, n. 3, p. 577-609, Dec. 2014.

SCOLARI, Dante (2007). Produção Agrícola Mundial: o potencial do Brasil. Disponível em: https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/160161/1/Producao-agricola-mundial.pdf

SEN, Amartya. Desenvolvimento como Libertadade. (2010). Companhia de Bolso. São Paulo: Companhia das Letras, 460 p.

SENA. Caroline. (2012). FRANÇAFRIQUE: a permanência francesa na África diante dos processos descolonizatórios. TCC. UFGRS. Disponível em: < https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/71680 >.

SHIVA, Vandana. (1988). Geopolitics of Food America's Use of Food as a Weapon. In: Economic and Political Weekly Vol. 23, No. 18 (Apr. 30, 1988), pp. 881-882

SILVA, Aline. V. (2019). João Goulart e as reforma de base. In: TEXTOS E DEBATES, Boa Vista, n.32, p. 5-20, jan./jun. 2019

SILVA, Ligia Osório. (1996). Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

SILVA, Luiz Inácio. (2003). Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional Brasília – DF, 01 de janeiro de 2003. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato

SIRADAG, Abdurrahim. (2014). Understanding French Foreign and Security Policy towards Africa: Pragmatism or Altruism. Afro Eurasian Studies Journal, Vol. 3, Issue 1, Spring. Disponível em: < https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/700279 >.

SMITH, Andrew. W. M.; JEPPESEN, Chis. (2017). Britain, France and the Decolonization of Africa: Future Imperfect?. Londres: UCL Press.

SOARES, Gláucio. (1973). Sociedade e política no Brasil: desenvolvimento, classe e política durante a Segunda República. São Paulo: Difusão Europeia do Livro.

SOUSA SANTOS, Boaventura. (2008). A Gramática do tempo: por uma nova cultura política. São Paulo: Cortez editora.

SOUZA, Osmar T.; MIGUEL, Lovois A.; FLEURY, Ana. C. BILLAUD, Jean; ZANONI. (Orgs). (2019). Introdução. In: Diálogos Contemporâneos Acerca da Questão Agrária e Agricultura Familiar no Brasil e na França. Porto Alegre: Edipucrs.

THEML, Neyde; BUSTAMANTE, Regina (2007). História comparada: olhares plurais. In: Revista de História Comparada. vol 1. n˚1. jun/2007

THIMONIER, Olivier (coord). (2006) La France Colonial d'hier et d'aujourd'hui. Paris: Survie. Disponível em: < brochure (survie.org) >

THIRSK, Joan; Sanconie, Maika. (1999). L'AGRICULTURE EN ANGLETERRE ET EN FRANCE DE 1600 À 1800: CONTACTS, COÏNCIDENCES ET COMPARAISONS. Histoire, Économie Et Société, 18(1), 5-23. Retrieved August 1, 2020, Disponível em: www.jstor.org/stable/23612636

TURPIN. Frédéric. (2008). 1958, la Communauté franco-africaine: un projet de puissance entre héritage de la IVe République et conceptions gaulliennes. In: Outre-mers, tome 95, n. 358-359, 1er semestre 2008. 1958 et l'outre-mer français, pp. 45-58. Disponível em: < https://www.persee.fr/doc/outre_1631-0438_2008_num_95_358_4316 >

WALLERSTEIN, I. (1974). The Modern World System. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century. New York: Academic Press.

_____. (2001). Capitalismo Histórico e Civilização Capitalista. Rio de Janeiro: Contraponto. 144 p.

WANDERLEY, Maria. N. B. (2018). Uma Singularidade Histórica: o olhar de uma pesquisadora brasileira sobre o mundo rural francês. Recife: Editora da UFPE v.1. 354 p.

WU, F.; BUTZ, W. P. (2004). The Green Revolution. In: The Future of Genetically Modified Crops: Lessons from the Green Revolution (pp. 11-38). Santa Monica, CA; Arlington, VA;

Pittsburgh, PA: RAND Corporation. Retrieved August 2, 2020, from www.jstor.org/stable/10.7249/mg161rc.11

Van de WALLE, Nicholas, (1995). L'économie politique de l'efficace de l'aide. In: Stephen Ellis. L'Afrique maintenant. Editions Karthala. Hommes et sociétés. pp: 381-411.

VEIGA, Marcelo M. (2007) Agrotóxicos: eficiência econômica e injustiça socioambiental. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 145-152. Disponível em: HIPERLINK:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000100017&lng=en&nrm=iso>.

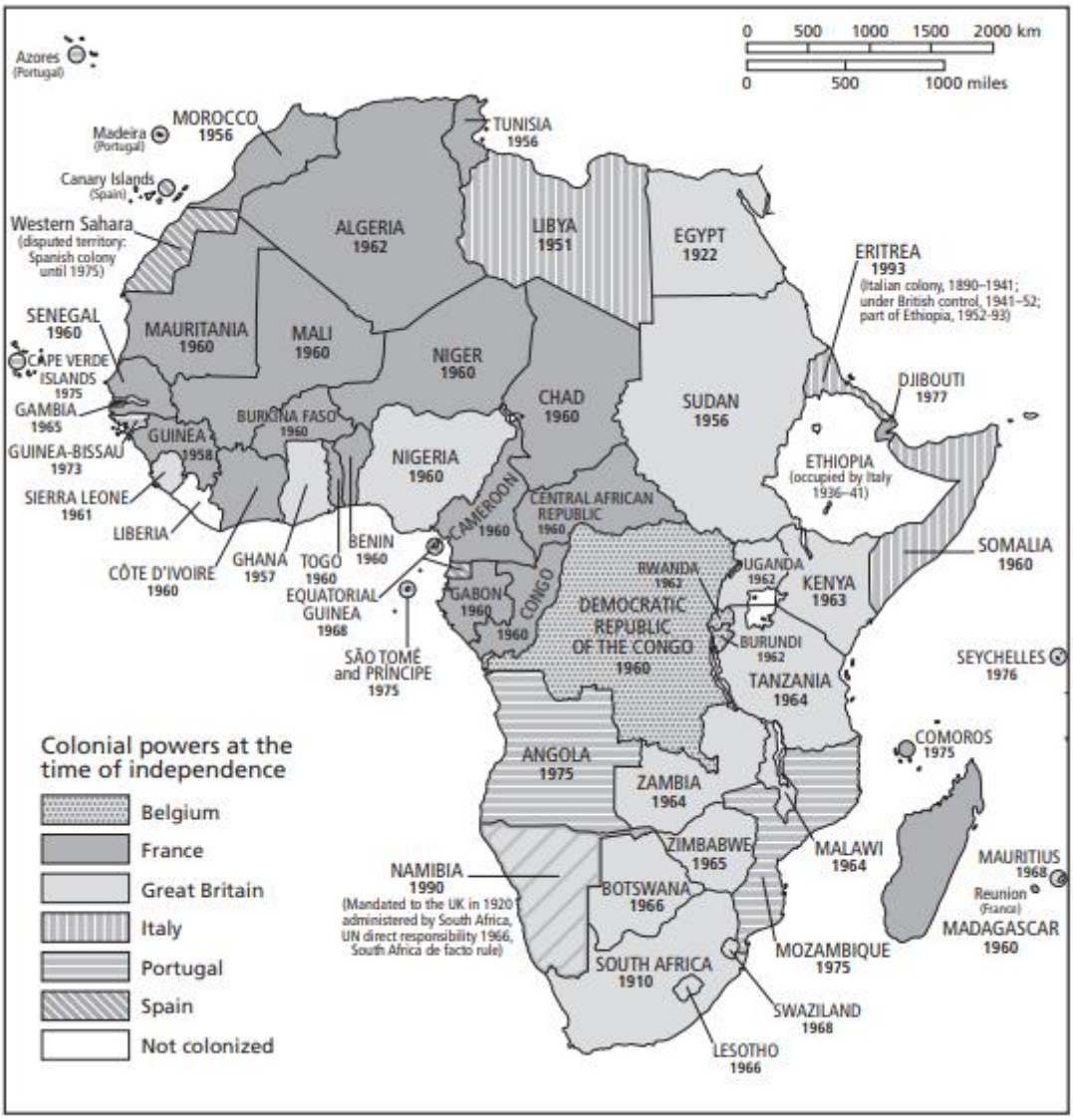
VERSCHAEVE, Joren; DELPUTTE, Sarah. & ORBIE, Jan. (2016). The rise of policy coherence for development: a multi-causal approach. European Journal of Development Research, n. 28, 2016, pp. 44-61.

VERSCHAVE. François-Xavier (1994). La Françafrique: le plus long scandale de la République.

_____. (2002). Nappes de pétrole et d'argent sale: trois aspects de la Mafiafrique. Mouvements, 3(3), 41-53. https://doi.org/10.3917/mouv.021.0041

APÊNDICE A

MAPA DAS INDEPENDÊNCIAS DAS EX-COLÔNIAS:



Fonte: SMITH, A.; JEPPENSEN, C., 2017.

APÊNDICE B

MARCOS INTERNACIONAIS DA COERÊNCIA: SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO

Lista desenvolvida por Patrícia Magalhães Ferreira (2018). Publicação completa disponível em: http://www.fecongd.org/pdf/publicacoes/Estudo_Seguranca_Alimentar.pdf

Data	**Zona**	**Descrição**
1945	Global	A 16 de outubro é fundada a FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
1948	Global	Declaração Universal dos Direitos Humanos
1962	UE	Criação da Política Agrícola Comum - PAC
1963	Global	Criação do PAM – Programa Alimentar Mundial (Nações Unidas)
1966	Global	Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais.
1967	Global	Primeira Convenção de Ajuda Alimentar
1970	UE	Criação da Política Comum de Pescas
11/1974	Global	Cimeira Mundial da Alimentação, Roma. Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e da Malnutrição
1978	Global	Plano Regional Alimentar para África (FAO)
1979	Global	Convenção da ONU para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres - CEDAW (entrou em vigor em setembro de 1981)
1981	UE	Plano de Ação para combater a Fome no Mundo (Comunidade Europeia)
1985	Global	Criação do Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais.
1989	Global	Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças (entrou em vigor em setembro de 1990)
1990	Global	Primeira Conferência sobre Políticas de Alimentação e Nutrição (OMS e FAO)
1992	Global	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, “Cimeira da Terra”, Rio de Janeiro. Declaração final sobre Ambiente e Desenvolvimento e Agenda 21. Adoção de 3 convenções: - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas - Convenção das Nações Unidas sobre Biodiversidade - Convenção das Nações Unidas de combate à Desertificação Conferência Internacional da Nutrição
1992	UE	Tratado de Maastricht, vigente a partir de 1 de novembro de 1993.
1994	Global	Convenção para o Combate à Desertificação

Data	Zona	Descrição
1996	Global	Cimeira Mundial da Alimentação. Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação
1999	Global	Comentário geral n.º 12: O Direito a uma alimentação adequada (pelo Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais) Convenção Relativa à Ajuda Alimentar (ratificada pela União Europeia em 2013)
2000	Global	Declaração do Milénio e Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM 1: Erradicar a Pobreza Extrema e a Fome) Criação do cargo de Relator Especial sobre o Direito à Alimentação: Jean Ziegler (2000-2008), Olivier De Schutter (2008-2014) e Hilal Elver (desde junho de 2014)
2000	UE	Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que se tornou legalmente vinculativa a partir do Tratado de Lisboa
2001	UE	Estratégia Europeia para o Desenvolvimento Sustentável (até 2010)
2001	Global	Tratado Internacional sobre os Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura
2002	Global	Declaração da Cimeira Mundial da Alimentação: cinco anos depois (Roma)
2003	Global	Lançamento do Plano de Ação para a Aplicação da Legislação, Governação e Comércio no Sector Florestal (FLEGT) – Programa FAO+UE
2003	Regional	África Declaração sobre Agricultura e Segurança Alimentar em África Criação do Programa Integrado de Desenvolvimento da Agricultura Africana (CAADP) Protocolo da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, sobre os Direitos das Mulheres (art.º 15: Direito à Segurança Alimentar
2004	Global	Diretrizes Voluntárias sobre o Direito à Alimentação, FAO
2005	UE	Consenso Europeu para o Desenvolvimento
2006	Global	Fórum especial da FAO “Cimeira Mundial da Alimentação: dez anos depois” (Roma)
09/2006	Regional:	África Plano de Ação de Segurança Alimentar (assinado em Abuja)
2007	Global	Declaração de Nyéléni – Fórum Mundial Pela Soberania Alimentar, Mali Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas Princípios Básicos e Linhas Diretrizes das Nações Unidas sobre os despejos e os deslocamentos com origem no desenvolvimento
2007	UE	Assinatura do Tratado de Lisboa (entrou em vigor em 2009) Estratégia Conjunta África-UE
2008	UE	Plano de Ação para um Consumo e Produção Sustentáveis e uma Política Industrial Sustentável

Data	Zona	Descrição
2008	Global	Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (entrou em vigor em maio de 2013) Conferência de Alto-nível sobre Segurança Alimentar Mundial: os desafios das alterações climáticas e bioenergia.
08/2008	Regional	Ásia Quadro Integrado para a Segurança Alimentar + Plano de Ação, Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)
12/2008	Regional	América Latina Declaração de Salvador da Baía, Brasil
2009	Global	Iniciativa de Áquila sobre a Segurança Alimentar (G8) 2009-2012 Reforma do Comité Mundial da Segurança Alimentar, Nações Unidas
2009	UE	Facilidade para a Alimentação (EU Food Facility) 2009-2011
09/2009	Regional	Américas Criação da Frente Parlamentar contra a fome, América Latina e Caraíbas
11/2009	Global	Declaração do Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar Princípios de Roma
2010	UE	Quadro estratégico da UE para ajudar os países em desenvolvimento a enfrentarem os desafios no domínio da segurança alimentar e Comunicação da Comissão Europeia sobre Ajuda Alimentar Humanitária na Definição da Estratégia Europa 2020
2011	UE	Agenda para a Mudança (Política de Desenvolvimento da UE) Roteiro para uma Europa Eficiente na Utilização de Recursos
2011	Global	Parceria de Busan de 2011 para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos (Conselho dos Direitos do Homem) Linhas Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais (atualização)
06/2011		Plano de Ação sobre a Volatilidade dos Preços dos Alimentos e a Agricultura (G20)
07/2011	Regional	CPLP Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (Parte 1 e Parte 2) – ESAN-CPLP
10/2011	Regional	Américas Plano da Ação para a Segurança Alimentar e Nutrição, CARICOM
2012	Global	Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional (VGGT), FAO Marco Estratégico Global para a Segurança Alimentar e Nutricional, Comité Mundial de Segurança Alimentar, Nações Unidas (1ª versão) Cimeira do Rio+20: O Futuro que Queremos. Lançamento do Desafio Fome Zero. Lançamento da Nova Aliança para a Segurança Alimentar e Nutrição em África (G8) Objetivos globais da Organização Mundial de Saúde para a Nutrição até 2025
2012	UE	A abordagem da UE em matéria de resiliência: aprender com as crises de segurança alimentar
06/2012	Regional	CPLP Criação da Plataforma de Camponeses da CPLP

Data	**Zona**	**Descrição**
10/2012	Regional	Américas 1ª Assembleia Continental da Coordenação Latino-Americana de Organizações Camponesas e Via Campesina, Nicarágua
11/2012	Regional	Ásia Declaração de Direitos Humanos da ASEAN (art.º 28: Direito à Alimentação)
2013	UE	Melhorar a nutrição materna e infantil no âmbito da assistência externa: quadro estratégico da UE Reforma da Política Agrícola Comum para o período 2014-2020 Regulamento da nova Política Comum de Pescas
06/2013	Global	Lançamento da Rede Global para o Direito à Alimentação e Nutrição
Data	Zona	Descrição
01/2014	Regional	Américas Plano para a Segurança Alimentar e Nutrição e Erradicação da Fome até 2025, Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caraíbas (CELAC)
2014	Regional	África Declaração de Malabo (compromisso para erradicar a fome em África até 2025) Agenda 2063: A África que Queremos.
2014	Global	Ano Internacional da Agricultura Familiar Quadro de Ação do G20 para a Segurança Alimentar e Nutrição (Plano de Ação aprovado em 2015)
2014	UE	Plano de Ação em matéria de Nutrição
06/2014	Global	Diretrizes Voluntárias para Garantir a Pesca de Pequena Escala Sustentável no contexto da Segurança Alimentar e da Erradicação da Pobreza, FAO
10/2014	Global	Princípios para o Investimento Responsável na Agricultura e Sistemas Alimentares, FAO
11/2014	Global	II Conferência Internacional sobre Nutrição: Declaração de Roma sobre Nutrição e Plano de Ação
2015	Global	Declaração de Sendai e Quadro para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 Agenda de Adis Abeba sobre o Financiamento do Desenvolvimento Fórum Mundial de Agroecologia
03/2015	Global	Declaração de convergência global das lutas pela terra e pela água, Fórum Social Mundial (Tunísia)
09/2015	Global	Agenda 2030 sobre Desenvolvimento Sustentável e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
10/2015	Global	Quadro de Ação para a Segurança Alimentar e Nutricional em Crises Prolongadas EXPO Milão: Feeding the Planet, Energy for Life. Adoção do Pacto de Milão sobre a Política da Alimentação Urbana.
12/2015	Global	Acordo de Paris sobre Alterações Climáticas
2016	Global	Década Global da Nutrição 2016-2025
05/2016	Global	Cimeira Humanitária Mundial, Istambul

Data	Zona	Descrição
2017	Global	Marco Estratégico Global para a Segurança Alimentar e Nutricional, Nações Unidas (versão atual)
06/2017	UE	Consenso Europeu para o Desenvolvimento (política de desenvolvimento da UE) Uma abordagem estratégica em matéria de resiliência na ação externa da UE
06/2017	Regional:	CPLP Diretrizes para o Apoio e Promoção da Agricultura Familiar nos Estados-Membros da CPLP
09/2017	UE	Lançamento do Plano de Investimento Externo da UE
11/2017	UE	"O futuro da alimentação e da agricultura" – visão da Comissão Europeia para a reforma da Política Agrícola Comum pós-2020
02/2018	Regional:	CPLP Carta de Lisboa pelo Fortalecimento da Agricultura Familiar
06/2018	UE	Comissão Europeia apresenta as propostas legislativas para reforma da PAC pós-2020
2019	Global	Década Global da Agricultura Familiar 2019-2028

- APÊNDICE C -

INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS E PRIVADAS, REGIONAIS E GLOBAIS ENDOSSADAS PELO BRASIL

Lista desenvolvida por Natalia Beghin (2014).

Ano	Iniciativa	Descrição
2004	Fundo IBAS de combate à Fome, uma parceria entre índia, Brasil, África Do Sul e o escritório das nações unidas para a cooperação sul-sul.	criado pelos países que compõem o Fórum de Diálogo IBAS (índia, Brasil e África do Sul), o Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da pobreza começou suas operações em maio de 2004, apoiando-se nas capacidades disponíveis nos três países e em suas experiências nacionais exitosas de combate à fome e à pobreza. o principal objetivo do Fundo é financiar projetos autossustentáveis e replicáveis, voltados, sobretudo, para as necessidades dos países de menor desenvolvimento relativo (MDRS) ou em situação de pós-conflito. o Fundo busca, ademais, fornece exemplos de melhores práticas que possam contribuir para a consecução das metas do milênio
2004	Centro Internacional de políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), resultante de acordo entre o Brasil e o programa das nações unidas para o Desenvolvimento (PNUD).	o Centro Internacional De Políticas Para O Crescimento Inclusivo (IPC-IG) foi criado em 2004. trata-se de um fórum global das nações unidas para o diálogo e aprendizado sul-sul sobre políticas inovadoras para o crescimento inclusivo. A partir de sua sede, em Brasília, o IPC-IG dedica-se à promoção de conhecimento entre os países em desenvolvimento visando à formulação, implementação e avaliação de políticas e programas que propiciem um processo de crescimento com inclusão social. o IPC-IG aborda os temas de desenvolvimento rural, transferência de renda e cooperação sul-sul, entre outros.2
2004	Aprovação das Diretrizes Voluntárias em Apoio à realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada, da FAO.	o objetivo dessas diretrizes é o de proporcionar uma orientação prática aos estados no que se refere aos esforços para implementar a realização progressiva do direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. A elaboração desse instrumento contou com a participação da sociedade civil, inclusive de organizações brasileiras. o papel do governo do Brasil também foi relevante na sua elaboração e aprovação
2004	criação da reunião especializada sobre a Agricultura Familiar no Mercosul (REAF).	A constituição e a consolidação da REAF têm o Brasil como um ator central. trata-se de espaço inédito de diálogo regional voltado ao fortalecimento institucional e à participação social para a construção conjunta de políticas públicas para a agricultura familiar e a facilitação do comércio de seus produtos na região. com a REAF, a agenda alimentar ganha espaço com a convergência dos países do Mercosul em assegurar segurança e soberania alimentar e nutricional às suas populações a partir do reconhecimento da agricultura familiar como segmento estratégico dos pontos de vista econômico, social e ambiental. A REAF também incorpora a construção de uma visão solidária e complementar da integração comercial e dá prioridade ao trabalho conjunto entre governos e organizações sociais representantes da agricultura familiar.24

Ano	Iniciativa	Descrição
2006	Criação da Coordenação Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFome).	para tratar de ações de prestação de cooperação humanitária internacional do governo brasileiro, tanto na vertente emergencial quanto estrutural e dos temas de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento rural sustentável no âmbito internacional.
2006	Conferência Internacional Sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRADR/FAO).	A conferência aconteceu no Brasil, em porto Alegre (RS), e contou com a presença de representantes de aproximadamente 100 países. A Declaração da CIRADR, entre outros assuntos, reconhece a função central da reforma agrária e do desenvolvimento rural no desenvolvimento sustentável
2009	reforma do comitê para segurança Alimentar mundial das nações unidas (CSA/ONU).	A visão do reformado comitê para segurança Alimentar mundial (CSA) das nações unidas é empenhar-se por um mundo livre da fome, em que os países implementem as diretrizes voluntárias para a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional. o processo de reforma do comitê se inspirou na experiência brasileira do CONSEA, com especial ênfase na erradicação da fome e na participação social, com a criação do mecanismo da sociedade civil
2009	Visita ao Brasil do relator especial das Nações Unidas para o Direito à Alimentação, Olivier De Schutter.	o Brasil é um dos poucos países do mundo aberto a visitas de relatores de direitos humanos da organização das nações unidas (ONU). o relator especial ficou impressionado com o grau de compromisso e com a diversidade dos esforços realizados pelo governo do Brasil para melhorar a situação da segurança alimentar e nutricional no país. o relatório produzido por Olivier de Schutter apresentou recomendações para o aprimoramento da intervenção pública, podendo-se destacar as seguintes: (a) o estabelecimento de uma instituição nacional independente para a promoção e a proteção dos direitos humanos; (b) o melhoramento da situação dos direitos dos povos indígenas; (c) a avaliação de impacto ‘ex ante’ do direito à alimentação no contexto de projetos de infraestrutura de grande escala; (d) o respeito à liberdade de expressão e à liberdade de associação exercidas na forma de protesto social legítimo; (e) o uso máximo dos recursos públicos disponíveis para a realização progressiva do direito à alimentação; (f) a distribuição de terras; (g) a avaliação participativa das diferentes formas de agricultura (as de grande e pequena escala) e do apoio oferecido pelo estado brasileiro a cada uma delas; (h) a avaliação participativa do impacto da política de comércio exterior sobre o direito à alimentação; e (i) o cumprimento de exigências sociais e ambientais nas plantações de cana-de-açúcar.
2010	Realização do encontro, em Brasília, Diálogos Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à fome e Desenvolvimento Rural	Participaram do Encontro 45 países africanos dentre os quais 39 ministros de Estado, bem como organismos multilaterais regionais e entidades da sociedade civil. vários ministérios do governo foram envolvidos na organização do evento
2010	criação do centro de excelência contra a Fome – Brasil, em parceria com o PMA	trata-se de parceria entre o Brasil e o programa mundial de Alimentos (PMA). o centro, com sede em Brasília, busca auxiliar governos da África, da Ásia e da América latina, utilizando a experiência do PMA e do Brasil na luta contra a fome, ao mesmo tempo em que busca promover modelos sustentáveis de alimentação escolar e outras redes de segurança alimentar e nutricional

Ano	Iniciativa	Descrição
2011	Brasileiro é eleito para dirigir a FAO.	José Graziano Da Silva, que foi ministro da segurança Alimentar no primeiro mandato do governo lula e responsável pelo programa Fome Zero, elegeu-se diretor-geral da FAO. o mandato de Graziano, primeiro latino-americano a presidir a instituição, irá reforçar o tema da segurança alimentar e nutricional na cooperação sul-sul e na cooperação triangular na plataforma da FAO.
2011	World Food Prize (prêmio criado nos anos de 1970, pelo premiado nobel da paz Norman Borlaug, pelo seu trabalho na agricultura).	prêmio outorgado ao ex-presidente Luiz Inácio Lula Da Silva pelo sucesso na implementação de políticas públicas de combate à fome e à pobreza no marco do programa Fome Zero. segundo os organizadores do texto, "o Fome Zero rapidamente se transformou em uma das mais bem-sucedidas políticas de segurança alimentar e nutricional do mundo, por meio de sua ampla rede de programas".30
2012	Criação Do Conselho De Segurança Alimentar E Nutricional Da Comunidade Dos Países De Língua Portuguesa (CONSAN-CPLP) e da estratégia de SAN.	o objetivo do CONSAN é promover a intersetorialidade e a participação social na coordenação de políticas, legislação e programas de ações para a segurança alimentar e nutricional e, por esta via, contribuir para materializar a prioridade, estabelecida na estratégia de segurança Alimentar da comunidade, de combate à fome, à desnutrição e à pobreza na CPLP, mediante a concretização progressiva do direito humano à alimentação nos estados-membros. o objetivo da estratégia de segurança Alimentar da CPLP é contribuir para a erradicação da fome e da pobreza na comunidade, com base no direito humano à alimentação adequada e mediante o reforço da coordenação entre os estados-membros e da maior governança das políticas e dos programas setoriais de segurança alimentar e nutricional. embora avanços normativos relevantes tenham sido alcançados na CPLP, nem o conselho, nem a estratégia progrediram desde a sua criação.
2012	Lançamento do Desafio Fome Zero Mundial.	Durante a realização da rio+20 (conferência das nações unidas sobre Desenvolvimento sustentável), no rio de Janeiro, inspirado na experiência brasileira, o secretário-geral das nações unidas, Ban Ki-moon, lançou o Desafio Fome Zero. na oportunidade, ele convidou todas as nações para que contribuíssem para eliminar a fome no mundo, realizando o direito humano à alimentação adequada. o Desafio Fome Zero tem cinco grandes metas: A eliminação da desnutrição infantil. • 100% de acesso à alimentação adequada para todos. • A meta de que todos os sistemas de produção sejam sustentáveis. • 100% de crescimento em produtividade e renda dos pequenos agricultores, especialmente para mulheres. • A eliminação do desperdício de alimentos
2012	Aprovação das Diretrizes Voluntárias para a governança responsável da terra, recursos Florestais e pesqueiros, CSA/ONU.	O Brasil desempenhou papel importante no processo de elaboração e aprovação das diretrizes e pretende ser o primeiro país a implantá-las.

Ano	Iniciativa	Descrição
2013	Lançamento da Iniciativa Nutrition For Growth (nutrição para o crescimento).	O Brasil, o reino unido e a Children's Investment Fund Foundation lançaram uma iniciativa que envolve países, agências das nações unidas, outras organizações governamentais, o setor empresarial e ongs internacionais para o combate à desnutrição infantil no mundo. A iniciativa pretende, até 2020: •Melhorar o estado nutricional de 500 milhões de mulheres grávidas e crianças. • Diminuir o número de crianças desnutridas com menos de cinco anos. • Incentivar o aleitamento materno.
2014	Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF) 2014, organização das nações unidas.	em 2012, os 193 países que integram a organização das nações unidas elegeram 2014 como o Ano internacional da Agricultura Familiar. A ideia é visibilizar a importância estratégica do setor para o desenvolvimento sustentável por meio de ampla discussão e apresentação de propostas para o seu fortalecimento. o Brasil lançou seu comitê nacional do AIAF 2014 em outubro de 2013, durante as comemorações do Dia Mundial da Alimentação, celebrado em 16 de outubro. em fevereiro de 2014, o comitê realizou sua primeira reunião de trabalho. o país tem muito a contribuir para o debate global tanto no que se refere às políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar quanto à participação social

APÊNDICE D -

Linha temporal da AFD Agência Francesa de Desenvolvimento.

Elaborada com base na linha temporal da Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD). Disponível em: https://www.afd.fr/pt/nossa-historia

1921 - Projet Sarraut Centrado sobre a indochina

1935 - Conferência Colonial (conference économique de la france d'outre mer) - um plano econômico que considerava, pela primeira vez, a importância do desenvolvimento econômico das colônias, mas que não se concretizou

1941 - Criação do Caisse centrale de la france libre (CCFL)

1943 - Instalada na Argélia Argel no fim de 1943, e, depois, em Paris, a partir de setembro

1944 - Conferência de Brazzaville - a ideia de desenvolvimento econômico da conferência colonial é reativada sob o mote de uma prosperidade comum entre a França e as colônias.

1945 - Criação do Franco CFA - moeda comum entre a França e as colônias

1946 - Início da guerra da França com a indochina (até 1954)

1946 - Renomeação do CCFL para Caisse Centrale de la France d'outre Mer (CCFOM)

1946 - Lei de planificação das colônias - a lei instituiu um fundo de investimento para o desenvolvimento econômico e social dos territórios além-mar - Fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre mer (FIDES), sob a coordenação do CCFOM. A Lei também oficializou a criação da moeda comum: o Franco CFA.

1947 - A primeira agência da CCFOM abre, em Brazzaville, em 1947. Seu papel é prestar apoio aos stakeholders econômicos e às iniciativas de desenvolvimento social em campo.

1963 - Para assegurar um melhor acompanhamento de seus parceiros, a Caisse transforma seu "serviço de estágios" no *Centre d'Études Financières, Économiques et Bancaires* (Centro de Estudos Financeiros, Econômicos e Bancários - CEFEB), uma entidade que propõe programas de treinamento e reforço de capacidades aos beneficiários dos financiamentos da CCCE.

1975 - A CCCE decide desenvolver suas atividades e ampliar sua cobertura geográfica. O Estado a autoriza a conceder financiamentos em condições de mercado e alarga seu perímetro de intervenção aos países africanos de língua inglesa e portuguesa, e ao Haiti.

1977 - Para apoiar os empresários locais, nacionais ou franceses, que aspirem a financiar projetos em países em desenvolvimento, especialmente no continente africano, a CCCE cria uma filial dedicada ao setor privado: a Proparco.

1981 - Num contexto de crise da dívida, a Caisse Centrale é autorizada a conceder ajudas orçamentais aos países em dificuldade. Trata-se de apoiar a recuperação financeira dos Estados

assistidos, a adoção de reformas econômicas e financeiras de fundo, ou ainda, diversas reformas setoriais, tais como a reestruturação de setores agrícolas fragilizados pela queda das receitas de exportação.

1990 - Nove anos depois, para evitar a agravação da crise da dívida, o presidente da República Francesa, François Mitterrand, decide, por ocasião da Cúpula Franco-Africana de La Baule, em 1990, que a Caisse concederá doravante subvenções aos países africanos mais pobres.

1992 - a Cúpula da Terra, conhecida como Eco-92, realizada pela ONU, no Rio de Janeiro, em 1992, faz do desenvolvimento sustentável um objetivo comum para todo o planeta, e torna-se uma questão de primordial importância para a CCCE.

1992 - Em 30 de outubro, a CCCE muda mais uma vez de nome e passa a chamar-se *Caisse Française de Développement* (Caixa Francesa de Desenvolvimento - CFD), tendo por missão, dali por diante, financiar o desenvolvimento econômico e financeiro de mais de 60 países: africanos, mediterrâneos, asiáticos ou insulares do Pacífico, e dos departamentos e territórios ultramarinos.

1994 - A CFD assume a gestão do *Fonds Français pour l'Environnement Mondial* (Fundo Francês para o Meio Ambiente Mundial - FFEM). Criado pelo governo francês na sequência da Eco-92, o FFEM apoia projetos de desenvolvimento sustentável nos países emergentes (sem restrições geográficas).
1998 - A CFD transforma-se na *Agence Française de Développement* (AFD). No âmbito da reforma da política de cooperação da França, ela é designada principal operadora da ajuda francesa ao desenvolvimento, sob tutela do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Economia e das Finanças.

2001 - No quadro da política de anulação da dívida dos países pobres (decidida durante o G8, em 1999), a França lança o Contrato de Redução da Dívida para Desenvolvimento (C2D). Os países elegíveis continuam a cumprir suas obrigações, mas logo que o reembolso é constatado, a AFD lhes transfere a soma correspondente sob forma de doações para o financiamento de programas de combate à pobreza.

2003 - Em dezembro de 2003, o campo de intervenção da AFD abre-se aos países emergentes. A título experimental, a AFD é autorizada a intervir na China e na Turquia. Em 2007, seu campo de atuação estende-se ao Brasil, à Índia, à Indonésia e ao Paquistão. Em 2009, toda a América Latina passa a beneficiar da sua ação.

2009 - O governo francês atribui à AFD a missão de financiamento das iniciativas das organizações da sociedade civil (OSC) francesas ou internacionais, até então administradas pelo Ministério das Relações Exteriores.

APÊNDICE E

COMUNICADO AO CONSELHO DE MINISTROS DE 04 DE FEVEREIRO DE 1998.

1 LA RÉFORME DE LA POLITIQUE DE COOPÉRATION

Communication au conseil des ministres du 4 février 1998

Le ministre des Affaires étrangères et le secrétaire d'État à la Coopération et à la Francophonie ont présenté une communication sur la réforme de la politique de coopération.

La France entend maintenir des flux substantiels d'aide publique au développement, en s'attachant à leur plus grande cohérence et à leur efficacité accrue et à une meilleure maîtrise de la dépense publique. Fidèle à ses engagements et aux principes qui guident son action en faveur du développement, elle souhaite adapter les instruments de sa politique de coopération.

Ainsi, l'aide bilatérale sera sélective et concentrée sur une zone de solidarité prioritaire, qui comprendra les pays les moins développés en termes de revenus et n'ayant pas accès aux marchés des capitaux. Hors de celle-ci, notre coopération a vocation à poursuivre essentiellement un objectif de présence politique et économique et sera confortée par un recours accru à l'aide multilatérale, notamment européenne. La vocation à l'universalité de notre coopération culturelle, scientifique et technique sera réaffirmée.

Pour atteindre ces objectifs, qui impliquent une coordination interministérielle renforcée, une rationalisation des structures administratives et une meilleure articulation entre action des pouvoirs publics et interventions de la société civile, les décisions suivantes ont été prises :

■ **La création d'un comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID).**

Le CICID, présidé par le Premier ministre, sera composé des principaux ministres intéressés. Un représentant du Président de la République participera aux travaux du comité. Ce comité déterminera la zone de solidarité prioritaire, veillera à la cohérence des priorités géographiques et sectorielles des diverses composantes de la coopération française, établira en début d'année les orientations d'une programmation globale et évaluera la conformité de notre aide aux objectifs fixés.

Son secrétariat sera assuré conjointement par le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Le CICID, créé par un décret examiné ce jour par le Conseil des ministres, se substituera au comité interministériel d'aide au développement.

■ **Le regroupement des services du ministère des Affaires étrangères et du secrétariat d'État à la Coopération et à la Francophonie et la rationalisation autour de deux grands pôles.**

Outre le rapprochement des administrations centrales concernées, la constitution de cet ensemble diplomatique conduira à :
– transformer progressivement les missions de coopération et d'action culturelle en services au sein des ambassades ;
– présenter dans un budget unique l'ensemble des crédits, en identifiant les crédits d'intervention et d'investissement du nouveau budget affecté à la politique de coopération.

Ainsi, la coopération sera rationalisée autour de deux grands pôles : les Affaires étrangères et la Coopération d'une part, l'Économie, les Finances et l'Industrie d'autre part, qui concentreront les fonctions de définition, de gestion ou de contrôle de la gestion, et de suivi de la coopération bilatérale française.

■ **La définition d'un opérateur-pivot, l'Agence française de développement.**

Dans le cadre des orientations définies par le CICID, l'essentiel des projets et des programmes d'aide au développement sera désormais confié à un opérateur principal, l'actuelle Caisse française de développement, qui conservera son statut d'établissement public et d'institution financière spécialisée et sera dénommée Agence française de développement. Sa zone de compétence normale sera la zone de solidarité prioritaire.

■ **La contractualisation des relations avec les pays concernés.**

Ces projets et programmes seront mis en œuvre dans le cadre d'un accord de partenariat pour le développement conclu avec chaque pays de la zone de solidarité prioritaire, précisant dans un cadre pluriannuel les différents types de coopération définis d'un commun accord (développement, coopération militaire, maîtrise des flux migratoires...) et organisant leur suivi. Dans ce cadre, la programmation financière par projet se fera annuellement.

■ **La création d'un Haut conseil de la coopération internationale.**

Ce Haut conseil participera à la réflexion sur la coopération internationale et l'aide au développement. Il permettra aux représentants de la société civile (fondations, associations, organisations non gouvernementales, experts, enseignants, journalistes, représentants des collectivités locales) de donner un avis dans des domaines où ils interviennent, afin notamment de faciliter la convergence de leur action avec celle de l'État.

▶ La réforme du dispositif français de coopération

FONTE: PILON, M., 1998.

APÊNDICE F

PRINCIPAIS OBJETIVOS E COMPROMISSOS DA COOPERAÇÃO FRANCESA PARA 2019-2024

Objetivo 1: fortalecer a governança global da segurança alimentar e nutricional

Indicadores
• Número de textos aprovados em organismos internacionais que refletem as prioridades da França em termos de segurança alimentar e nutricional, em particular a promoção da agricultura familiar e agroecologia
• Número de exercícios multilaterais em que a França intervém para levar em consideração as diretrizes voluntárias da CSA e o direito à alimentação
• Monitoramento da implementação dos programas de trabalho da FAO, IFAD, PMA e CFS, bem como sua prestação de contas

Objetivo 2: desenvolver sistemas agrícolas e alimentares sustentáveis

Indicadores
• 100% dos compromissos da AFD em favor da agricultura e do desenvolvimento rural serão consistentes com o desenvolvimento de baixo carbono e resiliente, nos termos do Acordo de Paris.
• 50% dos compromissos anuais bilaterais de AOD (por volume) no setor de agricultura e segurança alimentar contribuem para a adaptação às mudanças climáticas, em particular ao promover projetos de apoio à transição agroecológica de
alimentos e sistemas agrícolas.

Objetivo 3: fortalecer a ação francesa sobre nutrição

Indicadores
• Aumento dos compromissos anuais de ODA que contribuem para a nutrição em países prioritários (monitorados de acordo com a metodologia do marcador OCDE), em particular nos setores da saúde, agricultura e água, higiene e saneamento.
• 25% dos fundos alocados aos países pelo Fundo Francês Muskoka são destinados à nutrição.

Objetivo 4: apoiar a estruturação de cadeias agroalimentares sustentáveis para promover a criação de empregos decentes nas áreas rurais, especialmente para os jovens

Indicadores
• Os projetos de cooperação bilateral da França possibilitaram apoiar 5,5 milhões de fazendas familiares anualmente no período de 2019-2024.
• Durante o período 2019-2024, a França está apoiando 40 sistemas de formação agrícola e rural, diretamente e por meio de plataformas de especialização apoiadas pela AFD (rede de

formação agrícola e rural, ou rede FAR, plataforma de especialização em formação profissional, PEFOP, etc.).

Objetivo 5: fortalecer as ações de assistência alimentar às populações vulneráveis e melhorar sua resiliência

Indicadores
• Destinar 50% do financiamento do PAA à nutrição
• Dedicar mais de 50% do financiamento do PAA aos países prioritários da França
• Número de organismos internacionais e eventos de luta contra a fome no mundo em que a França participa ativamente (BM, FAC, ONU, PMA, etc.).