

Potencialidades e limites da Cooperação Sul-Sul no plano contra- hegemônico: O caso da agricultura familiar na Argentina e no Brasil

The potential and limitation of South-South
Cooperation as counter-hegemony: The case of
family farming in Argentina and Brazil

MARINA BOLFARINE CAIXETA | marinabolfarinecaixeta@gmail.com / Doutoranda do programa de Pós-graduação do Departamento de Estudos Latino-Americanos (ELA) do Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Brasília (UnB) e Bolsista do CNPq (2017-2021).

CARLA MARÍA MORASSO | carla.morasso@fcpolit.unr.edu.ar / Doutora em Relações Internacionais da Universidad Nacional de Rosario (UNR) e professora da Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales da (UNR)

Recebimento do artigo Abril de 2021 | **Aceite** Agosto de 2021

Resumo: A Conferência de Bandung e a crítica pós-colonial tornaram-se dois movimentos de alcance global que, a partir da política e do ambiente acadêmico-científico, contribuíram para a formação de alianças entre países que questionavam o *status quo* do sistema-mundo moderno capitalista. Já a partir do início do século XXI, os debates em torno da Cooperação Sul-Sul (CSS), em sintonia com as epistemologias do Sul, foram fundamentais para a compreensão do questionamento da hegemonia global pelos países do Sul. Contudo, nem sempre a CSS opera com base na lógica contra-hegemônica. Considerando a relevância da produção agrícola para o desenvolvimento dos países latino-americanos e africanos, neste artigo analisamos as iniciativas de cooperação técnica Sul-Sul do Brasil e da Argentina com a África em termos de segurança alimentar e nutricional no período 2003-2015. A partir de uma extensa revisão bibliográfica, são abordados dois estudos de caso que expõem o papel de atores subalternos e a construção de narrativas e práticas alternativas ao modelo agroexportador hegemônico e dão conta das potencialidades e limites da CSS para promover modelos alternativos de desenvolvimento. **Palavras-chave** Cooperação Sul-Sul, contra-hegemonia, agricultura familiar, Brasil, Argentina

Abstract: The Bandung Conference and postcolonial criticism became two movements of global scope that, from politics and the academic-scientific environment, contributed to the formation of alliances between countries that questioned the status quo of the modern capitalist world-system. From the beginning of the 21st century, meanwhile, the debates around South-South Cooperation (SSC), in tune with the epistemologies of the South, were key to understanding the questioning of global hegemony by the countries of the South. However, CSS does not always operate with counter-hegemonic logic. Considering the relevance of agricultural production for the development of Latin American and African countries, in this paper we analyze the South-South technical cooperation initiatives of Brazil and Argentina with Africa in terms of food and nutritional security in the period 2003-2015. Based on an extensive bibliographic review, the case studies expose the role of subordinate actors and the construction of narratives and alternative practices to the hegemonic models of agribusiness model and account for the potentialities and limits of the CSS to promote alternative development models. **Keywords** South-South Cooperation, counter hegemony, family agriculture, Brazil, Argentina

O atual cenário da Cooperação Sul-Sul (CSS), tal qual o da Cooperação Internacional do Desenvolvimento (CID) de forma mais abrangente, é marcado por distintas lógicas em que convergem interesses e solidariedades. O pouco grau de institucionalização e de convergência em termos de governança global do desenvolvimento convivem com narrativas em prol da sociedade e ética globais, onde se situa a cooperação para o desenvolvimento. Assim, além da projeção de poder entre Estados é possível notar, entretanto, justificativas alicerçadas na generosidade humana que são tanto legítimas quanto de distintos matizes, e que devem ser problematizadas com vistas a melhor compreender as potencialidades e limites da CSS.

Como campo de estudos, a CID, notadamente a CSS, também é alvo de muitas disputas, inclusive entre acadêmicos do Sul e do Norte. Comumente abordada de forma racional e utilitarista os debates tratam da natureza da cooperação, dos conceitos ou da falta deles, das distintas motivações em questão, dos resultados e casos exitosos. Mais recentemente, questiona-se se a CSS não estaria tão-somente reproduzindo as lógicas da cooperação tradicional.

Entretanto, a CSS requer parâmetros analíticos alternativos em comparação com a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), tendo em vista que ela surge como forma de resistir, e não de reproduzir a ordem internacional desigual que gerou o sistema colonial nas relações internacionais. Sendo assim, defendemos aqui o estudo da CSS por meio de novas perspectivas analíticas, já que sua eficácia não se reduz às conclusões obtidas por meio do marco lógico, e sua natureza não é inteligível somente por meio do interesse nacional e da generosidade humana.

Nesse sentido, em meio às distintas visões que permeiam o campo da CID¹, interessa-nos aquela que não legitime as normas, instituições e discursos do capitalismo. Conforme Munõz (2016), é preciso uma visão crítica para a CSS, que represente a diversidade de atores, narrativas e práticas.

Sabe-se, porém, da dificuldade da CSS de promover transformações sociais em grande escala². Isso inclui dissociar-se da própria lógica do pensamento cartesiano e introduzir novas cosmovisões, sistemas de pensamento e concepções de vida. Identificada como mecanismo proposto pelo e em prol do Sul global, a constituição deste tipo de cooperação, que se pretende horizontal e solidária, está associada às sociedades plurais, contra o universalismo que separa, dicotomiza e hierarquiza os vários mundos numa ordem hierárquica. Em razão disso, a CSS suscita interpretações teóricas outras (as teorias do Sul) que iluminem sua compreensão e amparem sua operacionalização na política global.

Defendemos aqui, com base em Santos e Menezes (2010), que o Sul não é apenas uma construção coletiva vinculada à geografia, mas antes ideológica. Ao evocar as ideias que formam parte da sua constituição, o *pós-* e o anticolonialismo, o Sul global é integrado por todos aqueles sujeitos, para além dos Estados, que “posicionam-se do lado do Sul metafórico, ou seja, do lado dos oprimidos pelas diferentes formas de dominação colonial e capitalista” (SANTOS; MENESES, 2010, p. 13). Assim, deve-se ter em conta que o Sul global é antes uma identidade assumida na política global³.

1 Segundo Milani (2018), poderíamos classificá-las seja como visão otimista, proveniente do institucionalismo liberal (e direito internacional), seja visão cética, aquela derivada do realismo, seja visão crítica, proposta pelo marxismo e teoria crítica.

2 Brun (2016) observou, pelos casos do Chile, Venezuela e Brasil, que a CSS é capaz de promover uma mudança no sistema internacional incremental.

3 O Sul global como uma identidade na política foi discutida por Menezes e Caixeta (2021).

A prática presente da CSS no sistema da CID se caracteriza pela fragmentação e baixa institucionalização. Cada país em desenvolvimento determina sua política externa e de cooperação, sua forma de relatar, avaliar e mensurar os progressos sob sua responsabilidade e iniciativa. Isso contrasta com a AOD, gerida pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Há, portanto, muita pressão para que a CSS produza uma ‘governança global’ nos moldes da cooperação tradicional, ou seja, um consenso sobre como deve ser definida, praticada e avaliada a CSS.

Nesse sentido, há tentativas de enquadrar a CSS no sistema da CID. Este é o caso da emergência (e consolidação) da ‘Cooperação Sul-Sul e Triangular’ e da Parceria Global para a Efetividade da Ajuda (GPDEC). Com impactos significativos na política internacional, esses intentos têm sido seguidos de perto pelos pesquisadores e políticos em razão do risco que oferecem à descaracterização do Sul global – a CSS reconhecida como ‘mais do mesmo’.

Destarte, uma visão crítica para a CSS com base em Cox (2000) nos permite indagar sobre seu potencial contra-hegemônico. As análises da CSS devem ser realizadas em vista do sentido que se quer atribuir à cooperação e do objetivo que se pretende realizar, questionando se “Bandung [Conferência de 1955] pode ser considerada o guia que ainda orienta a CSS quanto a seus princípios ideais” (AYLLÓN, 2014, p. 61). Pois, se a teoria deriva da realidade e, ao mesmo tempo, produz essa realidade, há sempre um ponto de partida que é ontológico, relacionado aos conceitos e visões de mundo hegemônicas. Para tal, aceitamos a proposta de Muñoz (2016) que busca instrumentalizar a análise da CSS em termos práticas, atores e narrativas:

El resurgimiento con fuerza de las prácticas de cooperación Sur-Sur (CSS) en la última década generó un fuerte optimismo sobre las nuevas formas que adoptaba la cooperación para el desarrollo, al tiempo que **abrió el debate sobre en que medida estas prácticas realmente redimensionan el panorama internacional, cambian las relaciones Norte-Sur y ofrecen nuevas solidaridades y oportunidades de desarrollo** (MUÑOZ, 2016, p. 229, grifo nosso).

Se é verdade que toda produção de conhecimento está comprometida com a solução de problemas (*problem-solving theory*), então uma nova perspectiva analítica pode apoiar uma prática cooperativa mais condizente com o que se anseia. Mais ainda, ao buscarmos ‘ver de fora do sistema’ para abrirmos à possibilidade de escolher uma perspectiva válida e diferente (*critical theory*), consideramos outras cosmovisões, o mundo plural tal qual tem sido reivindicado pelo Sul global e, também, projetos alternativos de sociedade que contribuem para a solução de problemas cotidianos (COX, 1981; 1983).

A pesquisa situada, que enfoca os casos da CSS na Argentina e no Brasil, oferece base empírica para essa discussão. Apesar das dificuldades em termos de marcos operacionais/institucionais da CSS nesses países, observa-se significativas iniciativas sendo implementadas. Os expressivos resultados, porém, falham em demonstrar seu caráter transformista em razão de se guiarem pelos critérios da OCDE. Suspeita-se, entretanto, que a pareceria dos governos com a sociedade civil em iniciativas envolvendo comunidades e respostas locais, com objetivos de alcançar a soberania alimentar, por meio de práticas ambientalmente sustentáveis, constitui-se

em práticas transformadoras da ordem mundial, porquanto contraria o modelo de desenvolvimento vigente.

Dessa forma, acreditamos poder responder ao que definimos como problema da pesquisa, as iniciativas de cooperação técnica Sul-Sul do Brasil e da Argentina em segurança alimentar e nutricional (SAN) introduziram novos atores, narrativas e práticas alternativas ao desenvolvimento hegemônico? Investigamos o programa *Pro-Huerta* da Argentina e o vasto abanico da CSS em SAN brasileira com África no século XXI. Partimos do pressuposto de que, juntamente com a cooperação voltada ao agronegócio que buscou inserir os países em desenvolvimento no mercado internacional, a cooperação em agricultura familiar apoiou a implementação da Agenda 2030 e abriu espaços para pensar em outros modos de se desenvolver.

Na primeira seção, discutem-se as contribuições da teoria crítica para essa tese, especialmente o conceito de contra-hegemonia. Na segunda seção, se apresentam os modelos de produção agrícola na Argentina e no Brasil, indicando as diferenças entre o agroexportador e a agricultura familiar. A terceira seção traz as experiências do Brasil e Argentina com a CSS em termos de SAN que permitiu o surgimento de novos atores, narrativas e práticas nas políticas de desenvolvimento nacionais, regional e internacional. Por fim, evidenciamos a heterogeneidade do Sul global e defendermos a importância da pesquisa qualitativa, notadamente dos Estudos de Caso, como evidência do potencial de transformação da CSS.

1. CONTRIBUIÇÕES DA TEORIA CRÍTICA PARA A COOPERAÇÃO SUL-SUL

Por que adotar um ponto de vista crítico para as relações internacionais, mais especificamente para a cooperação internacional para o desenvolvimento? As noções de cooperação internacional e de desenvolvimento acompanham a própria história do capitalismo – das relações coloniais, projeto pretensamente universal da modernidade, ao liberalismo multilateral na política internacional – (MILANI, 2018). Com isso, o mito do progresso, a partir de prescrições e modelos vindos de fora e como um processo contínuo e infinito, aparece inerente à própria missão do Estado como algo inexorável. A perspectiva crítica nos permite colocar em análise essa visão política – Quais são seus enunciados? Como ela surgiu? Quais são principais interessados?

Considerando que diferentes ordens promovem diferentes valores e objetivos, a teoria crítica atribui grande importância às discussões que se dedicam à definição dos conceitos, escolhas de ideias-chave e representação do mundo de quem observa. A produção intelectual não é isenta, e as escolhas mentais estão intimamente relacionadas com a identidade e o interesse desse observador (SILVA, 2005). Rumo à ordem mundial pós-hegemônica, Cox (2000) diz que é preciso construir uma nova perspectiva. Contra a produção de conhecimento que se pretenda universal e absoluta, busca-se o conhecimento útil às sociedades no seio das quais são propostos.

Assim, tomamos a ascensão do Sul global como oportunidade de repensar a CID em prol de uma cooperação mais igualitária (horizontal), solidária e aberta a distintos atores, nos moldes do que propõe o autor. Ao enraizar o saber prático em determinadas realidades sociais

alternativas ao mundo euro-atlântico, considerar a possibilidade de introduzir outras visões de mundo e desenvolver consciência política dos problemas contextuais próprios das sociedades que habitam o Sul global, é possível formular uma perspectiva analítica mais sensível e alinhada aos ideais éticos humanos.

Daí nossa ênfase na transformação social e, sobretudo política, do mundo. O vínculo com Cox e sua influência marxista, portanto, nos torna sujeitos históricos⁴. Há uma mudança em curso evidenciada na revisão epistemológica, aquela do pensamento positivista, e ontológica, aquela das ordens pós-hegemônica, pós-Vestefália e pós-globalização. Entendemos a ascensão do Sul global como parte dessa mudança histórica. Marcante na atual política global, ela se revela tanto em termos de saberes do Sul, as ditas ‘Epistemologias do Sul’⁵ (na vertente epistemológica), quanto de práticas cooperativas entre as sociedades do Sul global, pretensamente solidárias e horizontais – a ‘Cooperação Sul-Sul’ (na vertente ontológica). A potência dessa ascensão do Sul global pode ser explicada nas palavras de Cox (2000, p.216): “Em diferentes circunstâncias, as ideias e condições materiais juntam-se para formar modelos consistentes de ação ou estruturas que, por sua vez, são erodidas pela experiência e pelas circunstâncias cambiantes e substituídas por outras estruturas”.

As estruturas históricas, portanto, revelam um marco de ação. Ela se dá por meio de três esferas de atividades (COX, 1981): (1) a organização da produção, as forças sociais engendradas no processo produtivo; (2) as formas de Estado, ou o complexo Estado-sociedade; e (3) as ordens globais, as configurações de forças que definem a problemática da guerra *versus* paz, ou melhor, cooperação e solidariedade *versus* competição e egoísmo/individualismo. A configuração de forças pode formar estruturas particulares a partir da interação entre ideias, instituições e capacidade material (tecnologia, organizações, recursos naturais, dentre outros) de determinado contexto (COX, 1981). A possibilidade de contra-hegemonia está, portanto, nas ideias coletivas que disputam as lógicas hegemônicas e que podem gerar novas estruturas nos países do Sul, alternativas ao desenvolvimento.

Nesta perspectiva, a contra-hegemonia pode coexistir com as práticas hegemônicas, desde que seja possível novos atores, suas narrativas e práticas. Ramos (2021) ressalta a centralidade do populismo como operador particularmente eficiente para o questionamento do *status quo*, uma ferramenta da contra-hegemonia “entendida como esforço de ruptura com as estruturas políticas comprometidas com um sistema econômico global, que se define pela opressão das classes populares” (RAMOS, 2021, p.206). Na contra-hegemonia, portanto, está o potencial de transformação do Sul, possível na CSS. Se ele for capaz de ‘falar’ a partir da periferia do sistema-mundo, tanto no caso dos Estados quanto de todos os grupos sociais excluídos das benesses da ordem mundial vigente, o Sul global se torna capaz de promover uma CSS inovadora e contra-hegemônica. Eis a contribuição da teoria crítica para repensar a CSS.

4 Cox (1981) distingue duas correntes marxistas: a corrente que se baseia na história para explicar e promover mudanças nas relações sociais e que, portanto, se aproxima das teorias críticas (o materialismo histórico) e a corrente que busca um marco analítico para o Estado e a sociedade capitalistas e que assumem caráter teórico de resolução de problemas (o marxismo estrutural); alinhamo-nos à corrente histórica.

5 Boaventura de Sousa Santos notabilizou essa expressão num empreendimento intelectual que se dispôs a abrir-se a outras perspectivas até então silenciadas pelo sistema colonial (SANTOS; MENEZES, 2010).

Mais especificamente quanto à CID nas relações internacionais, a visão crítica oferece importante contraponto à visão liberal. Dentre suas principais teses estão: a CID encontra-se atrelada aos interesses estratégicos do Estado-doador; a CID gera dependência; e a CID reproduz as relações centro-periferia e representações sociais com base no mundo ocidental, ignorando a alteridade e sustentando relações assimétricas (MILANI, 2018). Assim, **é preciso** entender a CSS tanto como uma modalidade da CID, reprodutora da crítica acima, quanto como uma oportunidade de mudança da ordem - da cooperação e do desenvolvimento nela praticados. E isso possui desafios duplos, porque, se por um lado, ela deveria ser capaz de pressionar e inovar nas parcerias cooperativas resistindo à lógica capitalista de competição; por outro, ela deveria ser capaz de reunir e promover alternativas ao desenvolvimento com base nas sociedades do Sul e em suas lógicas. Afinal, a identidade comum do Sul global se formou como uma denúncia da dominação e humilhação provocada pelo Ocidente.

A CSS pode ser uma das ferramentas de construção de uma solidariedade de oposição, de resistência e de bloqueio ao *status quo*, mas também de proposta e de retomada de um pensamento não mais exclusivamente ocidental na definição das normas e regras no plano das relações internacionais. (MILANI, 2018, p. 237)

Com vistas a repensar a CSS e seu potencial de mudança dessa ordem mundial, nos apoiamos em Muñoz (2016) para quem é preciso oportunizar a emergência de novos atores, narrativas e práticas. Trata-se de recuperar as pessoas e as percepções dos afetados pelo desenvolvimento vigente, aqueles que denunciam seus impactos na usurpação de terras, das comunidades indígenas e dos danos ao meio ambiente.

Ao tratar das forças sociais, Cox (1981) ressalta a importância da ordem social nessa ordem mundial. Dessa forma, o autor possibilita-nos considerar a pluriversidade do mundo e introduzir o diverso, neste debate do desenvolvimento. Dentre as três categorias de forças sociais sugeridas pelo autor (capacidades materiais, ideias e instituições), destacamos a relevância das ideias para a discussão, já que nelas são tanto os significados intersubjetivos que perpetuam hábitos e geram expectativas de comportamentos, quanto as imagens coletivas acerca da ordem em que estão imersos os diferentes grupos de pessoas e a partir da qual se tomam decisões. Em torno das ideias, podemos reconhecer esses novos atores, narrativas e práticas oportunizados pela CSS.

Nesse sentido, sugerimos uma perspectiva crítica para a Cooperação Sul-Sul que a concebe como prática contra-hegemônica na ordem mundial e a partir do Sul global como bloco histórico orientado para a possibilidade de promover uma estrutura de desenvolvimento alternativa. Para tanto, partimos do pressuposto de que as iniciativas de CSS são tão diversas quanto as próprias sociedades que integram o Sul global. Entendemos o desenvolvimento contra-hegemônico como aquele processo de transformação de determinada realidade por meio de intervenções planejadas que oferece resistência ao modelo vigente tanto em termos de ação social quanto em termos discursivos (construção e reconstrução das visões de mundo). A partir das três dimensões mencionadas por Cox (1981), que integram a ordem mundial, e dos elementos propostos por Muñoz (2016) para uma outra cooperação, sugerimos algumas perguntas orientadoras e categorias analíticas para identificar a CSS contra-hegemônica.

Tabela 1: Marco analítico para a cooperação Sul-Sul contra-hegemônica

Dimensões da ordem mundial	Elementos para outra cooperação	Perguntas orientadoras	Categorias analíticas
Dimensão política (democracia)	Práticas	Quais são os modelos de participação? Como se dá as relações e articulações entre os atores envolvidos nos projetos?	Direção política: ação de resistência ao modelo capitalista; elaboração de desenhos autônomos locais
Dimensão econômica (organização produtiva)	Narrativas	Quais são os discursos veiculados (escolha dos indivíduos)? De que forma pretende gerir os recursos públicos? Quais conceitos, normas e perspectivas são mobilizados?	Ideologia: construção de visões de mundo por parte dos grupos subalternos
Dimensão social (imagens, sentidos)	Atores	Quais são os valores (morais/ético) em questão? Quais são os grupos sociais e comunidades envolvidos?	Expressões éticas e estéticas: promoção de novas maneiras de pensar, ascensão de grupos subalternos

Fonte: elaboração própria.

Neste quadro, a ordem política se conecta com as práticas da cooperação, porquanto focalizam os processos, a forma de interação (solidárias, igualitárias/horizontais) e a escolha de critérios, objetivos, recursos, etc.; a ordem econômica aparece nas narrativas que refletem as escolhas dos indivíduos e sustentam os modelos de desenvolvimento escolhidos – ‘a arte de bem administrar a casa/meio ambiente (*oikos*)’; e na ordem social, destacam-se os valores e cosmovisões em questão, desde os objetivos comuns e códigos morais que unem os grupos sociais até as particularidades culturais (origens, identidades e ideias) que os diferenciam.

No tocante às possíveis contribuições ontológicas e normativas da CSS, mencionam-se as novas ideias introduzidas pelas sociedades do Sul global. Elas vão além das disputas dos conceitos e normas na governança da CID, porque assentam-se no convívio social, no interior dos Estados, tal qual proposto por Cox. Este é o caso das imagens coletivas acerca da ordem social resultantes da economia solidária e das redes comunitárias existentes; também dos hábitos e comportamentos coletivos e dádivosos que coexistem com a economia liberal de mercado, dos sentidos alternativos atribuídos ao bem-estar humano e das concepções da justiça social e ética.

Mais especificamente, na América Latina e o Caribe, procura-se compreender em que medida se permite que as cosmovisões plurais e alternativas à hegemônica (Norte-atlântica) formem parte da CSS. Nos referimos tanto às redes de reciprocidade formadas em meio à experiência marginal, como forma de cooperar, quanto aos modelos alternativos ao desenvolvimento de sociedades nativas e afrodescendentes, nas iniciativas de intervenção.

2. DOIS MODELOS DE PRODUÇÃO AGRÍCOLA EM QUESTÃO

Os dois países enfocados para a discussão proposta por esta pesquisa são a Argentina e o Brasil. Eles foram selecionados pelos pontos semelhantes que apresentam entre si tanto em termos de CSS quanto de políticas de SAN e do peso da agricultura para o sistema de produção e balanço de pagamentos⁶. A despeito de se constituírem como unidades políticas singulares no sistema internacional e sujeitas, portanto, a distintos condicionamentos em razão da sua posição política na ordem mundial⁷ e do pacto sociedade-Estado-mercado⁸, pode-se dizer que ambos se destacam por uma agricultura industrial e por movimentos camponeses e indígenas que se organizam e lutam pela soberania alimentar, desafiando as forças conservadoras-hegemônicas.

Deve-se sinalizar a coexistência de dois modelos de produção agrícola em ambos os países: um vinculado à agroexportação, que usa tecnologia de ponta, mão-de-obra intensiva e o recurso à terra de modo extensivo, monocultora; e outro da agricultura familiar, com cultivos variados e direcionados à subsistência cujo “foco está na gestão do agroecossistema e não no uso de insumos externos, o que, por sua vez, cria uma barreira à crescente dependência de tecnologias agrícolas introduzidas na chamada ‘Revolução Verde’” (NAVES; REIS, 2017, p.310). Ao longo da história, no marco do modo de produção capitalista se estendeu e promoveu o primeiro em detrimento do segundo⁹.

América Latina é a maior região produtora de alimentos do mundo que tem quase a totalidade de seus cultivos dedicados à monocultura de exportação (soja, café, cana-de-açúcar, trigo, cacau e carne bovina). No século XXI, assiste-se a uma fase de reprimarização da economia dos países latino-americanos, impulsionada por mudanças nas tecnologias de produção agrícola e aumento da demanda mundial por alimentos e biocombustíveis, o que não se pode ser negligenciado nesta discussão. Num contexto em que a financeirização da economia tem sido fundamental para o capitalismo global, o desenvolvimento extrativista trazido pelo Consenso das *Commodities* produz novas assimetrias e conflitos sociais, econômicos, ambientais e político-culturais (SYAMPA, 2016)¹⁰. A renda produzida é, na maioria dos casos, voltada ao sistema financeiro e não ao produtivo, e se mantém concentrada na riqueza nas empresas transnacionais e oligarquias que concentram os fatores de produção.

Não obstante, os governos progressistas do Brasil e Argentina, liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo kirchnerismo, respectivamente, impulsionaram políticas de proteção

6 O Brasil é uma das regiões agrícolas mais produtivas do mundo, não somente em volume, mas também em produtividade; junto com a Argentina, lidera a maior variação da produtividade total dos fatores (terra, capital e trabalho) para o setor agrícola (FERREIRA *et. al.*, 2016).

7 Lechini e Giaccaglia (2016) explicam que apesar de a Argentina ser um país de renda média latino-americano, ela não é parte do ‘clube’ das potências emergentes, o que resulta em mais desafios para a inserção internacional nesta agenda da CID.

8 Fausto e Devoto (2004), numa análise comparativa histórica, sinalizam que o Estado como elemento unificador das muitas heterogeneidades no âmbito da sociedade civil é a principal diferença entre o Brasil e a Argentina, por exemplo.

9 Coca (2016) comenta que são 20 anos que a soberania alimentar, sustentada pela Via Campesina em todo mundo, que mostra um regime alimentar alternativo ao corporativista, tendo sido objeto de dispositivos legais por países como o Equador, Bolívia, Venezuela e Nepal; assim, além de ser bandeira de luta de movimento contra-hegemônico, ela também tem sido institucionalizada em alguns casos.

10 Segundo Svampa (2016), as *commodities* forma parte de uma das noções fundamentais da perspectiva neoliberal dominante; os bens comuns naturais são considerados *commodities*, ou seja, produtos padronizados, com escasso valor agregado, orientado à exportação e cujo preço é determinado no mercado internacional.

social, redistribuição de renda e segurança alimentar como parte do seu plano de governo. As políticas de agricultura familiar também se beneficiaram dos fundos no período de 2000-2010 provenientes do *boom* das *commodities*. Assim, os governos progressistas¹¹, em resposta às demandas provenientes dos movimentos sociais rurais, impulsionaram uma série de políticas de proteção social, objeto das iniciativas de CSS “It is worth noting that public support for family farming received low opposition during the 2000s as the potential competitors for the public budget – the agribusiness sector – benefited from the expansion of commodities’ international markets during this decade” (SABOURIN *et al.*, 2020, p. 51).

Assim, houve uma estruturação político-organizacional da agricultura familiar a partir desses governos¹². Isso permitiu um desenvolvimento paralelo entre o agronegócio e a agricultura familiar nos planos de desenvolvimento dos dois países, ainda que a CEPAL revelasse que o tema continua sendo marginal no planejamento da política setorial agropecuária (ARAÚJO, 2016)¹³.

O ápice da importância do tema, entretanto, foi a declaração em 2014 do ano da agricultura familiar pela FAO. Sob a liderança de José Graziano (2012-2019), a experiência brasileira (o Fome Zero), que removeu o Brasil do mapa da fome neste mesmo ano, contribuiu para o desenvolvimento de uma perspectiva e um compromisso global (o *Zero Hunger*)¹⁴. Além disso, não se pode negligenciar o trabalho do Brasil, via Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), na reforma do Comitê de Segurança Alimentar (CSA) nas Nações Unidas em 2009 para inclusão da representação da sociedade civil em suas atividades.

Neste marco, é relevante o papel do setor agrícola para as iniciativas da CSS para o desenvolvimento do Sul global. Em resposta à Agenda 2030, e como meio estratégico para a política externa, surgem verdadeiras ‘diplomacia para a segurança alimentar e nutricional’ (SAN), no meio político internacional. Especificamente em relação à CSS, o último Relatório da CSS na região (SEGIB, 2018) informa que a agropecuária é o principal setor das iniciativas oferecidas pela Argentina, e o segundo, no caso do Brasil (após a saúde). Os dois países contribuem por meio da CSS de forma mais significativa para o ODS 2 “Fome Zero” e o ODS 3 “Saúde e bem-estar”.

Ao longo do período progressista de 2003 a 2013, os dois poderes regionais comportaram-se de forma distinta em termos de projeção política, mas muito similares em termos da CSS. A despeito de o Brasil ser mais ativo e com atuação extrarregional preponderante, e a Argentina mais retraída e com parcerias mais concentradas na cooperação regional e transfronteiriça

11 Santos (2018) caracteriza a onda progressista sul-americana como sendo a sucessão de governantes identificados com a esquerda, eleitos em reação ao neoliberalismo em anos recentes criticando-a por ter assimilado a razão de mundo mercantil.

12 Conforme explica Araújo (2016), na Argentina, são realizados eventos como a criação do Fórum Nacional da Agricultura Familiar (FONAF), em 2006; a criação das Secretarias de Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar no Ministério da Agricultura, Ganaderia y Pesca (MAGyP), em 2009, por meio do decreto Presidencial Nº 571/08 e a criação da Lei de Agricultura Familiar 27.118 para reparação histórica da agricultura familiar; no Brasil, a institucionalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996, programa ampliado a partir de 2004 e, posteriormente, a promulgação da Lei 11.326 conhecida como Lei da Agricultura Familiar, e a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com uma Secretaria de Agricultura Familiar (SAF/MDA).

13 As coalizões formadas entre movimentos sociais e agentes públicos durante governos de esquerda na região atinge seu ápice em 2010, quando a janela de oportunidade se fecha (Ferreira *et al.*, 2016) com a nova onda conservadora da direita, um projeto liberal economicista de livre mercado, política em toda a região; neste novo cenário, grupos de agricultura familiar perdem espaço, recursos, peso político e legitimidade num processo de desmantelamento da política de agricultura familiar que se inicia em vários países; um desmantelamento gradual, com mudanças institucionais dispersas e estratégicas justificada pela austeridade econômica, escalando-se até medidas antidemocráticas, que nega a legitimidade e criminaliza os opositores.

14 O fim de seu mandato foi marcado pela publicação da FAO (2019) que conta sobre o desafio para combater a fome (*Zero Hunger Challenge*) desde 2012 no sistema ONU e sobre a década da agricultura familiar na ONU 2019-2028, compromisso assumido pelo sucessor de Graziano, o chinês QuDongyu.

(MALACALZA, 2014), ambos possuem alto volume de projetos de cooperação técnica¹⁵, foco em políticas de desenvolvimento social (o caso da agricultura familiar) e papel preponderante no ‘oferecimento’ das parcerias em relação à frequência em que são recipientes beneficiário das iniciativas¹⁶.

Neste cenário, destaca-se a importância da cooperação em agricultura para as agendas de CSS dos dois países em direção ao continente africano. Num momento em que convergem o interesse dos países latino-americanos na aproximação política-diplomática da África e a utilização da CID como estratégia de crescimento da produção e produtividade agrícola no Sul global, Brasil e da Argentina mostram apreço tanto pelas políticas relacionadas à agricultura, como forma de incrementar seu poder econômico, quanto às relações com o Sul global, para buscar margem de negociação na política internacional.

Entretanto, essa forte presença da agricultura na CSS também mostra uma aparente contradição, tal qual as políticas domésticas, a saber: o desenvolvimento paralelo de iniciativas de agricultura familiar e do agronegócio. Esse dualismo, porém, retrata a politização da CSS. De acordo com Cabral (2020) ao estudar o caso do Brasil, há um ‘binário agonismo’ que é positivo, porquanto além de revelar os binarismos presentes na prática da CSS (Norte-Sul; receptor-doador; agricultura familiar-agronegócio), mostra as disputas de poder inerentes ao grande interesse que desperta entre os atores internos – trata-se dos “conflitos e antagonismo entre um projeto hegemônico e contra hegemônico” (CABRAL, 2020, p. 127, *tradução nossa*)¹⁷. Essa pluralidade de atores na CSS explica, inclusive as várias combinações entre solidariedade e interesse que são possíveis entre seus atores, ao invés de mutuamente excludentes como se costuma apresentar. Segundo Milani (2018), entre os dilemas enfrentados pela democracia liberal está o propósito de expandir o capitalismo e promover o bem-estar.

Assim, a presença da agricultura familiar na CSS do Brasil e da Argentina revela a própria expressão da contra hegemonia. Em sintonia com os movimentos agroecológicos nos dois países, a CSS permite que vozes subalternas encontrem espaço e exerçam influência nas políticas de governo. Trata-se de forças sociais que se organizam e se mobilizam em atividades para a experimentação social, exercício da criatividade com inovação sociocultural, uma “articulação social que estabelece atividades políticas para grupos que visam resistir a práticas hegemônicas na agricultura.” (NAVES; REIS, 2017, p.313). A agroecologia das iniciativas de agricultura familiar responde à preocupação com a deterioração ambiental e exclusão social provocada pela modernização agrícola e resiste às práticas do agronegócio.

15 A cooperação técnica é aquela dos intercâmbios para os quais os países disponibilizam seu saber-fazer e suas experiências em matéria de políticas públicas - dedicando 'horas técnicas' dos servidores públicos. Como um bem que os países colocam à disposição de seus parceiros, os funcionários públicos das instituições governamentais e, em algumas ocasiões, das organizações da sociedade civil que se somam em benefício do interesse público coletivo. Isso faz com que os projetos sejam menos onerosos do que quando preveem a contratação de profissionais nacionais ou estrangeiros do mercado e, também, menos sujeitos às distorções e determinações da 'indústria da ajuda' (MILANI, 2018; CESARINO, 2012).

16 Apesar de a CSS ser pautada pela demanda dos países interessados na parceria, é muito comum fazer a distinção entre aqueles que mais oferecem e os que mais recebem as iniciativas, conforme aparece nos relatórios da CSS publicados pela SEGIB; ao longo dos 10 anos do trabalho do PFICSS para sistematização e harmonização da contabilização dessas iniciativas, essa distinção é parte da sistemática e apresentação do perfil dos países (SEGIB, 2018).

17 No caso argentino, Morasso (2015) também mostra o binarismo presente nos *Plan Estratégico Industrial 2020, Plano Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020 e Plan Estratégico Inta 2005 2015* em que estão previstos tanto a consolidação do crescimento do setor agrícola e das indústrias ligadas a ele, quanto o compromisso internacional com a soberania alimentar e a redução da fome concretizado na exportação de tecnologia social argentina.

3. AGRICULTURA FAMILIAR NA COOPERAÇÃO SUL-SUL

Com apoio do marco analítico apresentado na primeira seção, estabelecemos como variáveis independentes as práticas (dimensão política), os atores (dimensão social) e narrativas (dimensão econômica) para dois tipos de atores – governo e OSC – nos dois países, e como variáveis dependentes, as iniciativas de cooperação técnica selecionadas.

As iniciativas selecionadas são, no Brasil, aquelas relacionadas à CSS em SAN, relacionadas à Estratégia Fome Zero, lançada em 2003; e na Argentina, ao programa *Pro-Huerta*, com trinta anos de existência no plano nacional. A escolha se justifica pelo fato de que ambas as iniciativas de CSS serem comprometidas com a segurança alimentar e o direito humano à alimentação, implementadas como política pública caracterizada pela participação social e subnacional com forte impacto entre populações vulneráveis e avaliadas como bem-sucedidas no cumprimento das metas globais de erradicação da fome (ODS 2) e de bem-estar (ODS 3).

Sabe-se da sensibilidade do contexto africano no tocante ao tema da segurança e soberania alimentar¹⁸, o que somado à oportunidade que o continente oferecia para o desenvolvimento da CSS, resultou numa posição estratégica para a CSS em agricultura de países como o Brasil e a Argentina. Como marco estratégico dos países, citam-se, no caso brasileiro, a realização em 2010 do Foro “Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural” no Itamaraty, e, no caso argentino, a realização em 2011 do I Encontro de Ministros da Agricultura “Inovação e Desenvolvimento na Produção de Agroalimentos” na Argentina e África Subsaariana, ancorando-se na estratégia do Ministério argentino para o continente e considerando seu potencial de crescimento e compromisso com a segurança alimentar no nível global (MORASSO, 2015).

A iniciativa brasileira se deu de forma dispersa entre vários programas de caráter inter-setorial da política nacional de segurança alimentar e nutricional transplantados para a CSS, com presença do CONSEA. A iniciativa argentina, por sua vez, está bem configurada como um Programa do governo inter-setorial implementado em parceria com as comunidades para o cultivo hortícola e o estabelecimento de unidades de produção orgânica para o autoconsumo, com participação das províncias e municípios.

Em especial, no caso da cooperação técnica em agricultura familiar da Argentina e do Brasil, a presença de organizações da sociedade civil merece destaque. A literatura mais recente tem defendido a importância dos atores sociais para a CSS (AYLLÓN, 2020), porém ela é parte integrante do Estado, seja integrando os arranjos cooperativos, seja representando as forças sociais subalternas nas disputas pelo modelo de desenvolvimento objeto dos projetos de cooperação técnica. Dessa forma, elas ora influenciam as agendas dos países e organizações internacionais em termos de quais políticas públicas adotar – fortalecendo a demanda por um Estado de

18 Segundo Lima *et al.* (2019, p.17 *apud* MCMICHAEL, 2004) o conceito de segurança alimentar está relacionado com a relação entre Estado-nação e sistema internacional como promotores de políticas públicas; o conceito de soberania alimentar relaciona-se com atores não estatais, os direitos políticos e econômicos dos produtores agrícolas como uma pré-condição para se alcançar a segurança alimentar. Cada um desses conceitos remete a um tipo de produção agrícola, enquanto a segurança alimentar é garantida pela produção agroindustrial, a soberania alimentar está baseada nas relações agroecológicas.

bem-estar social –, ora se envolvem com a operacionalização de iniciativas de cooperação técnica, intercambiando práticas e saberes em benefício do bem-estar local.

Pode-se dizer, contudo, que ambos os países não possuem uma estrutura institucional e mecanismos operativos para CSS sólidos. Há, no presente, uma consolidação gradual das políticas de CID e CSS, o que garante certa estabilidade para a prática das iniciativas em meio a mudanças de governo e respectivos planos de políticas públicas de desenvolvimento e externa (CAIXETA, 2019). A Argentina conta com menos instrumentos de gestão de projetos, sobretudo para o monitoramento e avaliação das iniciativas, mas se mostra mais flexível à participação de entes subnacional e organizações não-governamentais na CSS; o Brasil, por sua vez, pode contar com forte atuação do CONSEA nas práticas de CSS e discussões sobre uma política de CID.

Além disso, é preciso considerar outros atores nessa agenda, como as organizações internacionais (OI), especialmente FAO e PMA. Esse é o caso do “Centro de Excelência contra a Fome”, criado por meio de uma parceria do PMA e do governo do Brasil, que se dedicou à cooperação para a promoção de políticas em matéria de alimentação e nutrição escolar (LIMA *et al.*, 2019). Para a teoria crítica, as OI são verdadeiros mecanismos de reprodução da hegemonia, uma vez que é por meio delas que a norma atinge escopo e legitimidade universal, que a ideologia dos países hegemônicos se desenvolve e que as elites dos países periféricos são cooptadas, iludida pelo discurso da ‘autodeterminação’ (COX, 1983). Contudo, há evidências de algumas vozes do Sul que, por meio da CSS, tem logrado mudar determinadas instituições internacionais, como é o caso da FAO estudado por Milhorange e Soule-Kohndou (2017). A FAO se adaptou ao novo cenário, incorporando as narrativas e práticas da CSS em suas atividades, como forma de afirmar-se no sistema internacional.

Além do impulso dado pelas políticas progressistas, vários fóruns regionais contribuíram para que o tema fosse elevado a uma prioridade da integração regional e, também, tema das concertações multilaterais globais.

(...) some Brazilian organizations target FAO as a means of diffusing and internationalizing their claims, such as the right to food, Family farming promotion, social protection, and social participation. The establishment of the International Year of Family Farming in 2014 has been considered by several Brazilian representatives a successful result of their engagement with FAO according to representatives from the Brazilian Confederation of Agricultural Workers (CONTAG), this constituted an important step in their efforts to include family farming in international agenda, and highlighting its particularities regarding land use, production patterns, and social roles has been achieved through more consistent engagement in FAO. (MILHORANCE; SOULE-KOHNDOU, 2017, p. 474)

Sendo assim, apresentamos na próxima seção as experiências brasileiras e argentina em CSS em SAN, sendo que ao final tecemos algumas considerações, em perspectiva comparada, quanto a seus potenciais contra-hegemônicos. As altas demandas recebidas pelo Brasil e Argentina para cooperar com o Sul global em agricultura familiar é resultado dos casos de sucesso, difundidos internacionalmente.

O caso do Brasil

Poder-se-ia situar a CSS do Brasil em agricultura familiar como parte de uma política externa brasileira em segurança alimentar e nutricional. A criação da Coordenação-geral de Combate à Fome (CG-Fome) no Itamaraty em 2004 reunindo representantes de distintos ministérios ligados à SAN e, também, o envolvimento do CONSEA com a política externa são provas disso. Também a ligação da cooperação internacional brasileira com as iniciativas e princípios do Estratégia Fome Zero – DHAA, resposta emergencial e desenvolvimento estrutural - mostram o caráter difuso e, ao mesmo tempo, abrangente da CSS em agricultura familiar, representada por meio de distintos programas e instituições governamentais envolvidas e que se articulam na política nacional de segurança alimentar e nutricional, elaborada em 2009. Eles são: o Programa de Alimentação Escolar (PNAE/FNDE/MEC), o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA/MDA) – ressaltando o PAA África¹⁹ –, o Programa Bolsa Família (PBF/MDS) de redistribuição de renda, os projetos de Bancos de Leite Humano (FIOCRUZ/MS), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF/MDA) e também o Programa Mais Alimentos (MDA e CAMEX/MIDC) que combina transferência de tecnologia e linhas de financiamento para máquinas e equipamentos agrícolas brasileiros como forma de incentivar o fortalecimento da agricultura familiar nos países onde atua. Assim, uma nova institucionalidade da agricultura familiar surgiu no campo interno (MDA, CONSEA e CAISAN, EMBRAPA, MS, FNDE) e no externo, com o Itamaraty e sua política externa em SAN por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) via cooperação técnica ou da CGFome, via cooperação humanitária.

Não se pode perder de vista a atuação internacionalmente reconhecida da EMBRAPA e do CONSEA na CSS do Brasil, além dos programas citados. O CONSEA atuou pioneiramente na criação da Reaf/MERCOSUL (2004), na Redsan/PALOP (2007) e no Conselho e Estratégia de SAN na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) em 2011 e 2012, sendo responsável ainda pela criação de estruturas similares em vários países africanos²⁰. O papel do CONSEA na CSS se dá de cinco formas, incluindo a troca de experiência com atores governamentais e da sociedade civil estrangeiros (BEGHIN, 2014). A empresa brasileira de pesquisa em agropecuária possui antigo histórico de cooperação internacional. Inicialmente com o objetivo de solucionar a fome pela transferência de tecnologias para a agricultura tropical, atualmente há controvérsias sobre sua associação com a produção em larga escala (MALUF; SANTARELLI, 2015; BEGHIN, 2014).

Projetos de cooperação técnica (especialmente aqueles liderados pela Embrapa nas áreas de arroz, algodão, cacau, entre outras) abrem cami-

19 Trata-se de uma iniciativa conjunta do governo brasileiro, da FAO, do PMA e do então-Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional (Dfid), foi implementando na Etiópia, em Maláui, Moçambique, no Senegal e Níger.

20 Segundo Rodrigues e Rodrigues (2018, p.82 *apud* SARMENTO *et al*, 2015; NACARATO, 2016), dentre os frutos da CSS em SAN, desde a Redsan, incluem: a criação da Estratégia Nacional de SAN de Angola (2009) e a previsão de criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de Cabo Verde (2013); a previsão de criação de um Conselho de SAN em Guiné Bissau e em Moçambique; a promulgação do Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSan) em São Tomé e Príncipe (2012); a previsão de criação do Conselho Nacional para a Soberania, Segurança Alimentar e Nutrição do Timor Leste e a Comissão de Segurança Alimentar (2014).

inho para a instalação de transnacionais brasileiras do agronegócio nos países parceiros, bem como incentivam o aumento da produtividade por via da monocultura, do uso intensivo de agrotóxicos, além da biofortificação de alimentos, como é o caso, por exemplo, da bata doce de polpa alaranjada (BDPA) em Moçambique e Uganda, experiência que conta com o apoio da HarvestPlus, projeto internacional do qual a Embrapa participa por meio do BioFort. (BEGHIN, 2014, p. 48)

Um mapeamento da CSS no setor indicava, em 2013, como se dava os 56 dos 603 projetos e ações da cooperação técnica e humanitária, modalidades que concentram as iniciativas em SAN. Esses projetos foram classificados em 14 diferentes tipologias, com destaque para o fortalecimento da agricultura familiar (20%), produção e processamento de alimentos (18%), acesso à alimentação/nutrição em situação de emergência (16%), alimentação escolar (14%), compras locais da agricultura familiar (5%), transferência de renda com condicionalidades (4%) e fortalecimento das políticas nacionais de SAN (3%). Em número de projetos a África está na frente (32 países), em valor dos projetos é a América Latina e Caribe que lideram a lista de beneficiários (16 países). Em termos das instituições nacionais participantes das iniciativas destaque para a EMBRAPA com uma frequência de participação de quase 12%, seguida do FNDE/MEC com 9%, MDS com 7% e MDA com 3% (BRASIL, 2013). Com isso, pode-se traçar o perfil da CSS do Brasil em SAN, uma cooperação bastante pulverizada.

O papel da FAO e do PMA na validação e elaboração/difusão de estudos, documentos técnicos e recomendações políticas não pode ser desprezado. Eles promoveram o PAA e PNAE como boas práticas, motivando várias demandas do Sul global e suscitando uma série de visitas técnicas, seminários e eventos de alto nível de vários países, além da realização de avaliações dessas práticas para serem replicadas em outros contextos²¹.

Algumas alianças trilaterais em SAN também merecem ser mencionadas. Este é o caso do projeto Brasil-Moçambique-África do Sul para a criação de bancos de sementes nativas em áreas de agricultura familiar, um projeto iniciado pela sociedade civil (IBASE) que ganhou apoio do governo brasileiro e que teve como objetivo opor-se ao modelo dominante do agronegócio ao apresentar um modelo alternativo de agricultura e suscitar a autonomia dos agricultores na escolha de seus cultivos (SUYAMA; POMEROY, 2014).

Os pontos críticos da CSS em agricultura familiar que a debilitam acercado seu potencial contra-hegemônico, são: a falta de transparência e envolvimento dos movimentos sociais desde a fase de desenho até a implementação do projeto e do monitoramento e avaliação; a transferência de programas exitosos inclui a exportação de contradições como aquela das arenas políticas; os princípios como o da não-interferência e da cooperação por demanda dificultam a adaptação a distintos contextos sócio institucionais; e há uma promiscuidade entre cooperação, financiamento e investimento, como o caso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que coloca empresas brasileiras em vantagem comparativa com as de outros países do

21 Citam-se a avaliação do PAA África (2012-2013) e análises sobre sua fase II (2014-16) publicadas pelo IPC-IG/PNUD; a avaliação de impacto dos 6 anos (2011-2016) do papel do Centro de Excelência contra a Fome (PMA/Brasil) com destaque para o PNAE na CSS; além dos inúmeros relatórios independentes, como aquele sobre o PNAE/Moçambique do ActionAid (2015).

Sul global e contribui com a violação de direitos humanos e degradação ambiental (BEGHIN, 2014; MALUF; SANTARELI, 2015).

Adicionalmente, sinaliza-se que, com gestão do presidente Bolsonaro a partir de 2019, tanto a CSS e a cooperação/atuação multilateral quanto a agricultura familiar foram preteridas em relação às relações comerciais e agendas de interesse do Norte global, como é o caso do agrogócio. Neste momento, a correlação entre forças hegemônicas e contra-hegemônicas pende para o lado conservador, ao tenta eliminar o espaço de expressão das forças subalternas no interior do Estado brasileiro. Lima et al. (2018) falam de um ‘agrogolpe’ com Temer e Serra, que esvaziou a agenda agroalimentar no Brasil – haja vista a dissolução do CONSEA – e impulsionou iniciativas internacionais em benefício do agronegócio – a eleição de Bolsonaro tem recebido forte apoio dos ruralistas. Desta forma, observamos como os atores vinculados ao capitalismo financeiro internacional tem estendido sua hegemonia socioeconômica em detrimento das forças subalternas da base.

O caso da Argentina

Um dos programas argentinos que têm merecido mais elogios e atenção na CSS da Argentina é o programa *ProHuerta*. Uma política pública inicialmente implementada pelo Ministério do Desenvolvimento Social da Nação (MDS) e Instituto Nacional de Tecnología Agropecuária (INTA), o *ProHuerta* se constituiu em 1990 e se tornou parte do Plano Nacional de Segurança Alimentar a partir de 2003 (Lei 25724)²². Tem como objetivo apoiar grupos familiares urbanos e rurais vulneráveis com a autoprodução agroecológica de alimentos para a ‘segurança e soberania alimentar e o cuidado ambiental’ baseado na produção familiar e na assistência técnica, valoriza-se o saber popular e a participação solidária dos produtores, possibilita intercâmbios de sementes e fertilizantes e impulsiona a economia social.

É importante ressaltar a natureza socioprodutiva do *ProHuerta*, enraizada em práticas e conhecimento popular-tradicional. Ao investigar sobre a agricultura urbana de natureza agroecológica, Lattuca (2006) define o acumulado histórico-cultural materializado nos ‘*parque-huertas*’ – parceria entre a municipalidade, movimento dos *huerteros* e o programa *Pro Huerta* do INTA–. Trata-se de um modelo de cultivo de herança de conhecimento guaraní, um desenho participativo por meio da cogestão do espaço urbano socioprodutivo e com forte participação feminina – não apenas na produção, mas também na organização de feiras e demais ações para circulação dos víveres cultivados–. Assim, é preciso reconhecer a raiz agroecológica do *ProHuerta*, que o aproxima das práticas tradicionais agrícolas, negligenciadas pelo pensamento científico que dá base aos modelos de desenvolvimento hegemônico.

O sucesso do programa na Argentina e, também, em outros países se deve à articulação do Estado com distintos atores. O trabalho em rede e a intervenção a partir da figura dos promotores, elegem um intermediário entre a equipe técnica do INTA e as comunidades destinatárias.

22 Em 2020 se aprova o Plano Argentina Contra a Fome.

Essa capacidade técnica acumulada e a possibilidade de transferir e adaptar essa experiência às necessidades de outro país tiveram um papel relevante.

Replicando la modalidad de trabajo en red con organizaciones sociales y la articulación de la capacitación a través de promotores locales, el Programa logró adaptarse a las condiciones socioculturales domésticas y generar un sentido de apropiación por parte de sus beneficiários [en otros países]. (BIANCHI, 2017, p. 11)

A forte sintonia do *ProHuerta* com os princípios da CSS explica as altas demandas recebidas pela Argentina para seu desenvolvimento e os resultados positivos. Para Díaz (2015, p.5), a experiência no Haiti demonstrou a efetividade do programa para a segurança alimentar, a utilização de tecnologias disponíveis e adaptáveis e o baixo custo envolvido para o alto impacto como política pública. A metodologia de implementação do programa é a sua fortaleza, pois propicia a multiplicação de experiências locais, organiza as atividades com vistas a capacitar as pessoas em situação de vulnerabilidade para serem sujeitos autônomos, nutridos e empreendedores.

As adaptações para melhor adesão à realidade socioeconômica do país-parceiro, destinadas aos agricultores familiares, para o INTA é uma condição para seguir os princípios da horizontalidade e da não condicionalidade da cooperação, respeitando os aspectos tecnológicos, social e organizacional do país parceiro. Assim, o Programa migrou para o continente africano, permitindo que países como Moçambique e Angola também firmassem acordos com a Argentina (MORASSO, 2015 *apud* CASAMIQUELA, 2012).

A destacada parceria do INTA com o *Fondo Argentino para Cooperación Sur-Sur y Triangular* (FO.AR) tem sido bastante dinâmica. Apesar de ela se dar quase que totalmente centrada nos países da América Latina e o Caribe (90%), em sintonia com o portfólio da CSS argentina, há uma cooperação agrícola argentina com o continente africano. Segundo Morasso (2015), 8% da CSS com a África está dedicada a Angola, Quênia, Moçambique, Namíbia e África do Sul, o que se divide em dois grupos, a saber: Angola e Moçambique demandam apoio à auto-produção, com destaque para o *ProHuerta*, com o objetivo de alimentar a população; e África do Sul e Namíbia, à incorporação tecnológica para a produção agrícola, o que requer maquinário produzido por empresas argentinas – num casamento entre a cooperação técnica e o comércio. Com isso, a Argentina segue o estilo do que tem sido feito pelo Brasil e a China, ou seja, a transmissão de práticas agrícola para o cultivo de alimentos se complementa com a exportação de tecnologia argentina.

Algumas notas conclusivas sobre os casos da CSS argentina e brasileira com África nos permite mapear tanto algumas semelhanças quanto diferenças. Acreditamos que essas evidências possam abrir a agenda de pesquisa do campo da CSS em SAN e fortalecer a discussão aqui proposta sobre o caráter contra-hegemônico que pode adquirir algumas iniciativas de CSS.

Entre as diferenças podemos citar: (1) a carteira de projetos de CSS do Brasil é mais pulverizada em distintos programas, refletindo a natureza intersetorial da PSAN do plano doméstico, o que pode dificultar a transferência de políticas por meio da CSS para outros contextos e, também, a avaliação de impactos de curto-médio prazo; (2) O MDA brasileiro coexistiu com o MAPA-EMBRAPA mostrando as disputas internas da política agrícola em andamento no país; na

Argentina, o MAGyP reuniu o agronegócio e a agricultura familiar, mas foi o INTA e o MDS que estiveram na linha de frente da CSS do *ProHuerta*, evidenciando sua missão em prol da inclusão social em detrimento da sua inter-relação com a educação, comércio e pesquisa como no caso brasileiro; (3) o Brasil contou com a participação do CONSEA na CSS, permitindo uma parceria formal do governo com a sociedade civil brasileira nos acordos de cooperação; entretanto, na Argentina, o *ProHuerta* estruturou-se a partir de maior envolvimento ativo das comunidades beneficiárias do país-parceiro na prática do Programa.

Entre as semelhanças, podemos encontrar: (1) a participação ativa dos dois países nas iniciativas multilaterais regionais, como a Reaf/Mercosul, a despeito de o Brasil sair em vantagem em relação à Argentina na cooperação com a África em razão de participar das Redes de SAN nos PALOP e na CPLP e; (2) a instrumentalização da SAN por parte das políticas externas de ambos países e seus ganhos políticos, desde a intensificação de vínculos econômico-diplomáticos, captação de parceiros para a cooperação trilateral, quanto a projeção internacional de suas políticas públicas; e (3) as iniciativas alinhadas a um ‘Estado-Providência’ que são caracterizadas por agendas intersetoriais, por parcerias entre governo e sociedade e por maior vínculo com saberes populares e com o empoderamento de grupos sociais vulneráveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de analisar as potencialidades e os limites da CSS para construir projetos alternativos de desenvolvimento com potencialidade antihegemônica, abordamos os casos da Argentina e do Brasil com a África em matéria de SAN.

Primeiramente, sinalizamos que não é possível caracterizar a CSS como sendo um tipo particular de cooperação que se distingue da AOD, porquanto ela é plural, com tipos e critérios de mensuração definidos pelos países do Sul que a praticam. Destarte, não se pode generalizar as iniciativas de CSS, mas é preciso analisar os casos, porquanto mesmo entre países muito similares e parte de uma mesma região, como são Brasil e Argentina a cooperação técnica em agricultura pode ter diferentes tipos de objetivos, instituições e interesses em jogo. Nesse sentido, cabe indicar que mesmo que a CSS é fundamentalmente intergovernamental, atores da sociedade civil e organismos internacionais têm incidência na elaboração e execução das políticas.

Posteriormente, mediante a análise dos modelos de produção agrícola presentes no Brasil e Argentina, evidenciou-se que há dois paradigmas agrícolas: aquele vinculado à reprodução da economia capitalista, ao agronegócio, que tem sido considerado hegemônico, e aquele que viabiliza uma economia social-solidária, a agroecología, de natureza contra-hegemônica. Essa dicotomia doméstica caracteriza a pauta de CSS do Brasil e da Argentina, sobretudo durante os governos progressistas petistas e kirchneristas em que essas duas políticas coexistiram. No atual cenário brasileiro, marcado por um governo ultraconservador, o agronegócio parece imperar em meio a um notório desmantelamento das políticas de agricultura familiar.

Com base na proposta da teoria crítica de Robert W. Cox (1983) em torno do conceito de contra-hegemonia, notamos que apesar do papel desempenhado pelo Estado na intermediação relativamente autônoma entre as forças sociais e a ordem mundial, no caso dos países analisados, notamos que as forças sociais hegemônicas assumem grande influência sobre o Estado,

instrumentalizando-o para alcance de seus objetivos, em detrimento dos interesses coletivos-sociais e eliminando a possibilidade de pluralidade política e social características do Sul global. Neste debate sobre as potencialidades da CSS de mudar a ordem mundial está mais na superestrutura questionada pelas forças sociais (antihegemônicas) do que na estrutura mantida pelo Estado, que revela seus limites para desafiar a totalidade “Structures and superstructures form an ‘historical bloc’. That is to say the complex contradictory and discordant ensemble of the superstructures is the reflection of the ensemble of the social relations of production” (COX, 1983, p. 167).

Então, propusemos um marco analítico para analisar as iniciativas de CSS que esteja centrado em três dimensões, política, social e econômica, de forma a corresponder aos três elementos sugeridos por Muñoz (2016) a partir da teoria crítica (práticas, narrativas e atores). Aplicado aos casos brasileiro e argentino em SAN, este marco nos permite constatar que: (1) em termos de práticas (na ordem política), implementam-se iniciativas mais participativas, mediante relações e articulações de base comunitária com o apoio estatal; (2) em termos de narrativas (na ordem econômica), da perspectiva do Estado promove-se políticas sociais atentas à inclusão e justiça social no bojo da segurança alimentar, e da perspectiva da sociedade, promovem-se práticas a partir de conhecimentos tradicionais (ancestrais-indígenas) no bojo da soberania alimentar; e (3) em termos de atores (na ordem social), nota-se a presença de populações vulneráveis urbanas e rurais nas iniciativas, com destaque para as mulheres camponesas.

A CSS em agricultura familiar contribui para o alcance da soberania alimentar ao apoiar modelos de produção de alimentos alternativos ao hegemônico. Se até José Martí no início do século XX aventava a importância de uma produção de alimentos autônoma na América Latina para evitar cair na dependência de outros países, é certo que o modelo de base local, ligado ao desenvolvimento territorial (e à reforma agrária) e à autonomia das populações do campo – com o direito de escolher o que, onde e como produzir o próprio alimento –, tem grandes impactos na democracia, nos direitos humanos e, conseqüentemente, na política internacional.

Um ponto a ser destacado é a possibilidade que têm as organizações internacionais de apoiar o desenvolvimento social alternativo, desafiando a tese de Cox (1983, p. 173), para quem há uma ilusão de mudança da ordem mundial que acompanha o papel das organizações internacionais, que estão a serviço da hegemonia. É surpreendente, neste sentido, os achados de Milhorange e Soule-Kohndou (2017) que apresentaram evidências de como a cooperação internacional em SAN, mais especificamente por meio da CSS, contribuiu para mudanças significativas no âmbito da FAO e do PMA.

Nessas iniciativas de CSS, as concepções de justiça do Estado de bem-estar social desdobram-se tanto no nível nacional quanto internacional. Pode-se identificar a grande influência da orientação político-partidária dos governos peronistas-kirchneristas ao transferirem políticas sociais para outros países, ainda que suscitando uma série de adaptações não ou mal logradas no contexto de destino; denota-se a importância de atributos institucionais do Estado-providência que levou as instituições brasileiras e argentinas a agir com a devida sensibilidade nas fases de identificação e formulação, garantindo intervenções mais condizentes com a realidade do país-parceiro; e, por fim, observam-se níveis de gastos públicos mais elevados associados aos orçamentos dedicados à CSS - ABC e FO.AR- e às instituições responsáveis pelos projetos – EMBRAPA, INTA, etc. **Há, pois, registro do intento de construção de um novo bloco para**

contar o projeto hegemônico do modelo do agronegócio, num momento histórico que não fez mais do que desafiar a lógica totalitária, porquanto não chegou a construir novas estruturas ou pactos sociedade-Estado-mercado, mas coexistiu com ele.

Os desafios da CSS são imensos e variados. No tocante à SAN, Maluf e Santareli (2015) indicam a necessidade de uma política de cooperação que possibilite maior coordenação das ações e o monitoramento da tensão entre interesses públicos e privados. Sem perder a flexibilidade, pluralidade e autonomia, tão necessárias para o compartilhamento de saberes populares no Sul global, é preciso regulamentar as parcerias entre o Estado e organizações da sociedade civil no tocante à CSS.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, G. dos S. (2016). Soberania alimentar e políticas públicas para a agricultura familiar na América Latina: os casos do Brasil e da Argentina. **Revista NERA**, Presidente Prudente, ano 19, n. 32, p. 72-90.
- AYLLÓN, B.P. (2020). Agentes sociales de la Cooperación Sur-Sur: experiencias del caso latinoamericano. In: MEDINA, T.O. (ed.) **Visiones y debates de la Cooperación Sur-Sur y Triangular** – actores gubernamentales, sociales y privados. Madrid: Catarata e IUDC, p. 119-138.
- _____. (2014). A América Latina na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. In: Souza, A.M. (org.) **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, p.175-202.
- BEGHIN, N. A. (2014). **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional na Área de Segurança Alimentar e Nutricional: Avanços e Desafios - Onde estamos e para onde vamos?** Brasília: INESC e OXFAM.
- BIANCHI, E. (2017). Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo: comentarios sobre una dimensión de la Cooperación Sur-Sur y la experiencia argentina en el Programa Pro Huerta en Haití. **Revista Integración y Cooperación Internacional**, n. 24, Rosario [CERIR], jun p. 5-14.
- BRASIL – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) (2013) **Subsídios da CAISAN para a discussão ‘Cooperação Internacional em SAN’** na XIII Plenária do CONSEA.
- CABRAL, L. (2020). Interrogating the binary in Brazil’s agricultural cooperation for development [Vignette]. In: MAWDSLEY, E.; FOURIE, E.; NAUTA, W. (eds.) **Researching South-South Development Cooperation: the politics of knowledge production**. New York: Routledge, p.123-129.
- CAIXETA, M.B. (2019). Os marcos da cooperação Sul-Sul no Brasil e na Argentina em perspectiva comparada: as políticas externas e de cooperação internacional para o desenvolvimento. **Revista Integración y Cooperación Internacional**, n. 130, Rosario [CERIR], dic. p. 37-62.

- COCA, E.L.F. (2016). 20 anos da proposta de soberania alimentar: construindo um regime alimentar alternativo. **Revista NERA**, Presidente Prudente, ano 19, n. 32 p. 14-33.
- COX, R.W. (2000). Rumo a uma conceituação pós-hegemônica da ordem mundial: reflexões sobre a relevância de IbnKaldun. In: ROSENAU, J.N.; CZEMPIEL, E.O. **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: UnB e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, p. 183-218.
- _____ (1983). Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. **Millenium Journal of International Studies**, vol. 12 n. 2.
- _____ (1981). Social forces, States and World Orders: beyond International Relations Theory. **Millenium Journal of International Studies**, vol. 10 n. 2.
- FAUSTO, B.; DEVOTO, F. (2004). **Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)**. São Paulo: 34.
- FERREIRA, C.B.; ARAÚJO, J.A.; TABOSA, J.F.S. e LIMA, J.R.F. (2016). **Produtividade Agrícola nos países da América Latina**. RESR, vol. 54 n. 3, p. 437-458.
- LATTUCA, A. (2006). **Parque Huerta una estrategia de uso del suelo para la agricultura urbana en la ciudad de Rosario, Provincia Santa Fe, Argentina** [Dissertação de Mestrado] Universidad Internacional de Andalucía - Instituto de Sociología y Estudios Campesinos, Agroecología, Sociología y Desarrollo Rural Sostenible.
- LECHINI, G. e GIACCAGLIA, C. (2016). (eds.) **Poderes Emergentes y Cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el Sur global**. Rosario: UNR.
- LIMA, T.; CONSTATINO, A.; THOMAZ, L.F. e ROCHA, R.M. de A. (2019). Alimentação, Segurança Humana e Relações Internacionais: relações de humanidade? In: LIMA, T. et al. **Segurança Alimentar e Relações Internacionais** (org.) João Pessoa: Editora UFPB, p 7-27.
- LIMA, T.; PEREIRA, I. e BARBANTI, O. (2018). O Agrogolpe e a política externa: dismantelo da diplomacia do combate à fome e fortalecimento do agronegócio. **Revista Okara: Geografia em debate**, João Pessoa, vol. 12 n. 2, p.396-421.
- MALACALZA, B. (2014) Escavar más allá de la ‘corteza’. Paradigmas de política exterior y modelos de desarrollo como ‘semillas’ de las políticas de cooperación Sur-Sur en Brasil e Argentina. IN: LECHINI, G. (comp.) **La Cooperación Sur-Sur em las políticas exteriores de Brasil y Argentina en el siglo XXI**. Rosario: UNR, pp. 32-51.
- MALUF, R.; SANTARELLI, M. (2015). **Cooperação Sul-Sul brasileira em soberania e segurança alimentar e nutricional: evidências de pesquisa e indicativos de agenda**. Texto para Discussão n. 9. CERESAN, CPDA/URRFJ, MNS/UFF e OXFAM.
- MENEZES, R.G.; CAIXETA, M.B. (2021). Desigualdades, Sul global e Cooperação Sul-Sul: miradas desde a América Latina. In: MENEZES, R.G.; CAVALCANTI, L. e SILVA, C.T. **América Latina no século XXI: desigualdades, democracia e desenvolvimento** Vol. 5. Brasília: CRV, p.111-132.
- MILANI, C.R.S. (2018). **Solidariedade e Interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento**. Curitiba: Appris.
- MILHORANCE, C.; SOULE-KOHNDOU, F. (2017). **South-South Cooperation and Change in International Organizations**. Global Governance n. 23, p. 461-481.
- MORASSO, C. (2015). La Cooperación Sur-Sur agrícola argentina con África Subsahariana:

- una histórica que comienza. **Revista Tempo do Mundo (RTM)** vol. 1, n.1, p. 109-137.
- MUÑOZ, E.E. (2016). Una visión crítica de la Cooperación Sur-Sur: prácticas, actores y narrativas. In: LIMA, M.R.S; MILANI, C.R.S. e MUÑOZ, E.E. (eds.) **Cooperación Sur-Sur, Política Exterior y modelos de desarrollo em América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, p.229-256.
- NACARATO, J.M. (2016). El rol del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en la construcción de la agenda de Cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria en Brasil. **Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional**, Brasília, vol. 4 n. 5.
- NAVES, F.; REIS, Y. (2017). Desenhando a resistência: estética e contra-hegemoniano movimento agroecológico no Brasil. **Cadernos EBAP-BR**, vol. 15, n.2, artigo 7, Rio de Janeiro, p. 309-325.
- RAMOS, L. (2021). A contribuição neogramsciana para os estudos internacionais. In: BUGIATO, C. (org.) **Marxismo e Relações Internacionais**. Goiânia: Ed. Phillos Academy, p. 144-178.
- SABOURIN, E.; CRAVIOTTI, C.; MILHORANCE, C. (2020). The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina. **International Review of Public Policy**, vol. 2, n. 1, pp. 45-67.
- SANTOS, F.L.B. (2018). **Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016)**. São Paulo: Elefante.
- SANTOS, B.S.; MENESES, M.P. (2010). **Epistemologias do Sul**. 2 ed. Coimbra: Almedina S.A. e CES. [Introdução]
- SEGIB – Secretaria-geral Ibero-americana – Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamerica (2018). Madrid. Disponível em: <<https://www.segib.org/?document=informe-de-cooperacion-sur-sur-eniberoamerica-2018>> Acesso em: 01/06/21.
- SILVA, M.A.M. (2005) Teoria Crítica em Relações Internacionais. **Contexto Internacional**, vol. 27, n 2, Rio de Janeiro, p. 249-282.
- SUYAMA, B.; POMEROY, M. (2014). **Supporting Autonomy and Resistance: the Brazil-Mozambique-South Africa native seed bank project. Role of Civil Society in South-South Cooperation [Case Study 4]** CSO-SSC.Org & IDS.
- SVAMPA, M. (2016) **Debates Latinoamericanos: indianismo, desarrollo, dependência y populismo**. Buenos Aires: Edhasa.