

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Departamento de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Relações Internacionais

Jéssica Rúbia Gonçalves

**O BRASIL NA AGENDA INTERNACIONAL PARA SEGURANÇA ALIMENTAR: A
Cooperação Sul-Sul Brasileira em Segurança Alimentar e Nutricional**

Belo Horizonte

2019

Jéssica Rúbia Gonçalves

**O BRASIL NA AGENDA INTERNACIONAL PARA SEGURANÇA ALIMENTAR: A
Cooperação Sul-Sul Brasileira em Segurança Alimentar e Nutricional**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof. Dra. Matilde de Souza

Área de Concentração: Desenvolvimento e Desigualdades Internacionais

Belo Horizonte

2019

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

G635b Gonçalves, Jéssica Rúbia
O Brasil na agenda internacional para segurança alimentar: a cooperação Sul-Sul brasileira em segurança alimentar e nutricional / Jéssica Rúbia Gonçalves. Belo Horizonte, 2019.
85 f.: il.

Orientadora: Matilde de Souza

Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

1. Segurança alimentar e nutricional. 2. Fome. 3. América do Sul - Cooperação internacional. 4. Brasil - Relações exteriores. 5. Brasil - Política externa. 6. Desenvolvimento econômico. 7. Desenvolvimento social. I. Souza, Matilde de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

Jéssica Rúbia Gonçalves

**O BRASIL NA AGENDA INTERNACIONAL PARA SEGURANÇA ALIMENTAR: A
Cooperação Sul-Sul Brasileira em Segurança Alimentar e Nutricional**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Matilde de Souza

Área de Concentração: Desenvolvimento e Desigualdades Internacionais

Profa. Dra. Matilde Souza – PUC Minas (Orientadora)

Prof. Dr. Danny Zahreddine- PUC Minas (Examinador)

Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Júnior- Universidade Federal de Uberlândia -UFU
(Examinador)

Belo Horizonte, 24 de setembro de 2019.

A minha mãe Cléo, que me concedeu o título mais honroso: ser sua filha.

AGRADECIMENTOS

Entre o título e a conclusão dessa dissertação, cabem mais agradecimentos do que eu poderia digitar. Expressos ou não nesse texto, meu muito obrigada a todos que compartilharam desse período comigo e nas mais variadas formas doaram um pouco de si para que eu alcançasse meus objetivos.

Agradecimentos que começam antes do Mestrado e vão para as 4 partes do meu coração: Mãe, obrigada por ter sido minha primeira professora e ser meu exemplo de mulher. Sou grata pelo seu amor e paciência; Pai, agradeço por sempre me incentivar e apoiar. Aprendo muita com sua experiência e com suas lutas; Dani, obrigada por ser essa luz que me faz sorrir nos momentos difíceis, seja com seu gosto musical tão diferente do meu ou com os memes que eu nunca entendo o contexto; e Clarinha obrigada por ser um oásis de amor ao qual eu sempre posso recorrer.

Tia Efigênia e Tio Ariston (*in memoriam*) obrigada pelas palavras sempre gentis de apoio e incentivo. Obrigada também aos meus queridos amigos desde a 4ª série: Daniel, Kelly e Messias que me proporcionam um universo paralelo de amizade e felicidade.

Além do amparo e amor da minha família, sou grata a PUC por ter me concedido uma bolsa de estudos e uma experiência tão positiva. Minha vivência no Mestrado não teria sido tão proveitosa se não fosse o apoio da minha orientadora a professora Matilde, obrigada por sempre me oferecer todo o suporte para que eu pudesse escrever essa dissertação em um ambiente leve e acolhedor. Agradeço profundamente por todo aprendizado e dedicação.

Meus agradecimentos se estendem também aos demais professores: Cristiano, Fátima, Jorge, Taiane e ao Otávio (*in memoriam*) cuja sabedoria ia muito além da esfera acadêmica. Aos colegas: pelo ambiente de estudos agradável em especial Bárbara, Débora e Lívia, cada uma a seu modo tornou minha rotina de estudos mais alegre. Ao grupo de orientados da Matilde, ao grupo de pesquisa de Mudanças Climáticas e Segurança Hídrica que me proporcionaram um ambiente de constante aprendizado e reflexão. Aos funcionários: Paula, Jansem e Lucas que foram sempre gentis e cuidadosos com cada solicitação.

Por fim, mas certamente de grande importância sou grata a cada autor que eu li e que me ajudou a construir minha dissertação e a me inspirar em questões que vão além do escopo dela. Que o fim desse ciclo seja uma semente lançada para florescerem novas oportunidades.

A autora agradece a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – (Brasil) CAPES pela bolsa de apoio técnico no Projeto CNPQ 405013/2016-7 e também a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG pelo apoio financeiro no Projeto APQ-01085-16 esses projetos foram de grande importância para que essa dissertação se desenvolvesse

“Todos sabem que as pessoas morrem de fome e inanição em diferentes partes do mundo, mas muitas vezes essa "noção" permanece puramente uma informação abstrata para o mundo bem nutrido e saudável.” (SARRACINO, 2010, p.2, versão livre da autora)¹.

¹ Everybody knows that people die from starvation and famine in different parts of the world, but very often this "notion" remains purely an abstract information for the well-nourished and healthy world.

RESUMO

Essa dissertação apresenta uma análise da cooperação Sul-Sul brasileira em segurança alimentar e nutricional no período de 2003 a 2010. Tem-se por objetivo geral demonstrar como a questão da segurança alimentar, em especial o tópico da fome, foi instrumentalizado na cooperação Sul-Sul brasileira como forma de projetar internacionalmente o Brasil no período analisado. O capítulo de abertura traz as bases para a discussão sobre cooperação no qual serão examinados os conceitos relacionados à cooperação internacional para o desenvolvimento e à cooperação Sul-Sul, além do “modo brasileiro” de fazer cooperação. O segundo capítulo versa sobre o tema principal na agenda de cooperação brasileira no período a ser analisado: a segurança alimentar. Será exposto o conceito definido pela FAO em 1996, além da definição brasileira de segurança alimentar e nutricional. Na segunda seção será explanado sobre a insegurança alimentar e, posteriormente, sobre a fome, apresentando as principais lentes de análise desse fenômeno ao longo das décadas. O último capítulo trata da estratégia brasileira de cooperação Sul-Sul em segurança alimentar e nutricional e de sua instrumentalização como forma de promover a inserção internacional brasileira. A metodologia que orientou a construção dos capítulos foi predominantemente a pesquisa bibliográfica, para tratar dos conceitos chave, além de análise documental aplicada a relatórios, declarações e documentos oficiais para coleta de dados e complementação de definições. Ao fim, percebe-se que nesse período ocorreu um misto de cooperação e estratégia. A cooperação sendo representada principalmente nos valores e na solidariedade evocada ao Sul, já a estratégia foi expressa na instrumentalização dos interesses brasileiros na política externa.

Palavras-chave: Segurança Alimentar. Fome. Cooperação para o Desenvolvimento. Cooperação Sul-Sul. Política Externa Brasileira.

ABSTRACT

This study aims to examine Brazilian South-South cooperation in food and nutritional security from 2003 to 2010. The general objective is to demonstrate how the issue of food security, especially the topic of hunger, has been instrumental in South-South cooperation as a way of projecting Brazil internationally in the analyzed period. The opening chapter provides the basis for the discussion on cooperation; in it, the concepts related to international cooperation for development and South-South cooperation, as well as the "Brazilian way" of cooperation will be examined. The second chapter discusses the main theme in the Brazilian cooperation agenda in the period to be analyzed: food security. It will be exposed the concept defined by the FAO in 1996, in addition to the Brazilian definition of food and nutritional security. In the second section it will be explained about food insecurity and later about hunger presenting the main lenses of analysis of this phenomenon over the decades. The last chapter deals with the Brazilian strategy of South-South cooperation in food and nutritional security and its instrumentation as a way of promoting the Brazilian international insertion. The methodology that guided the construction of the chapters was predominantly the bibliographical research to deal with the key concepts, besides document analysis of reports, declarations and official documents for data collection and complementation of definitions. At the end, it is concluded that during this period there was a mixture of cooperation and strategy. The cooperation being represented mainly in the values and in the solidarity evoked to the South, already the strategy was expressed in the instrumentalization of the Brazilian interests in the foreign policy.

Keywords: Food Security. Hunger. Development Cooperation. South-South Cooperation. Brazilian Foreign Policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Eventos Relevantes para o Desenvolvimento da CSS.....	30
Figura 2-Instrumentos Legais para o Atendimento do Direito Humano à Alimentação Adequada.....	34
Figura 3- Instâncias de Gestão do SISAN	35
Figura 4- Insegurança alimentar: fatores para desnutrição e sobrepeso.....	38
Figura 5- Perspectivas Brasileiras sobre a Fome ao Longo das Décadas.....	56
Figura 6- Redução da Pobreza Extrema em Relação ao ODM 1	63
Figura 7- Eixos, Programas e Ações	68
Figura 8- Alimentos Doados de 2004 até junho de 2010	70

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Conceitos relacionados à cooperação para o desenvolvimento.....	20
Quadro 2- Gastos com a cooperação brasileira para o desenvolvimento por modalidades	22
Quadro 3- Principais diferenças nas concepções de doação entre os doadores do “Sul” e do “Norte”	24
Quadro 4- Caracterização da cooperação Sul-Sul.....	25
Quadro 5– Dimensões relacionadas ao desenvolvimento de capacidades na cooperação técnica internacional.....	26
Quadro 6 - Modalidades da cooperação técnica Sul-Sul brasileira	28
Quadro 7– Dimensões da segurança alimentar	32
Quadro 8– Conceitos relacionados à insegurança alimentar	36
Quadro 9- Síntese e comparação das três principais teorias clássicas sobre a fome.....	41
Quadro 10– Iniciativas em segurança alimentar e nutricional com participação do Brasil	60
Quadro 11- Tipologia dos projetos de cooperação em segurança alimentar e nutricional	65
Quadro 12- Modalidades de Cooperação Técnica aplicadas a SAN.....	66
Quadro 13- Políticas que compõem a estrutura do Projeto Fome Zero.....	68

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AOD	Ajuda Oficial para o Desenvolvimento
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
COBRADI	Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
CAD	Comitê de Assistência ao Desenvolvimento
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CONSEA	Conselho de Segurança Alimentar
CSS	Cooperação Sul-Sul
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
FAD	Declínio da Disponibilidade de Alimentos
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
IBAS	Fórum de diálogo Índia, Brasil, África do Sul
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAM	Programa Alimentar Mundial
PEB	Política Externa Brasileira
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SICD	Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNOSSC	Oficina das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
2. COOPERAÇÃO: Bases para a discussão	18
2.1 Cooperação Internacional para o Desenvolvimento	18
2.2 Cooperação Sul-Sul: Conceitos e Perspectivas	23
2.2.1 Cooperação Sul-Sul do Brasil	26
3 SEGURANÇA ALIMENTAR: a fome como preocupação internacional.....	31
3.1 O Que é Segurança Alimentar?.....	31
3.1.1 A Definição Brasileira do Conceito de Segurança Alimentar.....	34
3.2 A Insegurança Alimentar	36
3.3 Fome: As Abordagens Clássicas e as “Novas Fomes”.....	38
3.3.1 Abordagem Malthusiana.....	39
3.3.2 Abordagem do Declínio da Disponibilidade de Alimentos (FAD).....	40
3.3.3 A Abordagem dos Direitos.....	42
3.3.4 As “Novas Fomes”	44
3.4 A Inserção Internacional da Questão da Fome e da Segurança Alimentar: A Busca Conjunta por Soluções.....	46
4 A ESTRATÉGIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO	53
4.1 O Tema da Fome na Política Externa Brasileira.....	54
4.2 O Brasil como “modelo de sucesso”: A Estratégia Fome Zero	62

1. INTRODUÇÃO

O número de pessoas que sofre de privação crônica de alimentos tem aumentado nos últimos anos. Segundo o mais recente relatório da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)² (2018), o número de pessoas subalimentadas no mundo passou de 804 milhões em 2016, para quase 820 milhões em 2017:

Numa era de excedentes alimentares globais, sistemas de alerta precoce de alta tecnologia e um sofisticado sistema internacional de ajuda humanitária, como é possível que mais de um milhão de pessoas tenham morrido de fome desde que o mundo declarou "nunca mais" depois da Etiópia de 1984? (DEVEREUX et al., 2007, p.1, versão livre da autora)³.

Questiona-se porque houve essa piora, apesar de tantas iniciativas ao longo dos anos e, supostamente, a existência de conhecimento e ferramentas necessárias para mitigar a fome e para promover a segurança alimentar, “(...) por que a fome está aumentando no mundo?” (TAKAGI, SILVA, 2010, p.294). Segundo a FAO *et al.* (2018), isso se deu em grande parte devido a eventos climáticos extremos, conflitos e desaceleração econômica. Além disso, houve também uma piora geral da segurança alimentar, em questões que vão além da escassez de alimentos, como a fome oculta, obesidade e desnutrição. Todos esses fatores demonstram que, para tratar da questão da fome e da segurança alimentar é cada vez mais necessário analisar questões que vão além das fronteiras e que necessitam de soluções conjuntas.

Os elementos apresentados delineiam um cenário contemporâneo complexo para se alcançar uma meta há tempos almejada: a garantia da segurança alimentar. Visando atingir esse objetivo, as ações para garantia da segurança alimentar e combate à fome são frequentemente planejadas sobre o prisma do seu oposto: a insegurança alimentar, um termo de significado amplo, que se conecta a vários outros, dentre eles a fome, e que é uma das faces mais conhecidas e graves da insegurança alimentar.

Os debates sobre a fome são normalmente o ponto central das discussões sobre segurança/insegurança alimentar e também foram o foco das políticas brasileiras analisadas nesta dissertação. Mais especificamente, a pergunta que norteia essa pesquisa é: como a questão

² Sigla em inglês para Food and Agriculture Organization of the United Nations.

³ In an era of global food surpluses, high-technology early warning systems and a sophisticated international humanitarian relief system, how is it possible that more than one million people have died in famines since the world declared ‘never again’ after Ethiopia 1984?

da segurança alimentar, em especial o tópico da fome, inseridas na cooperação Sul-Sul colaboraram para projetar internacionalmente o Brasil no período de 2003 a 2010?

A partir desse questionamento, percebe-se que no período analisado ocorreram várias mudanças na agenda da política externa, na qual o combate à fome passa a ser um dos temas prioritários. Além disso, houve uma ênfase na cooperação com os países em desenvolvimento, em especial os países com os quais o Brasil realizava a cooperação Sul-Sul. Buscou-se também, maior participação internacional inclusive por meio de auxílio em áreas sociais em campos articulados com a segurança alimentar. Desse modo, o argumento solidarista foi amplamente difundido em discursos e documentos oficiais, com o intuito de diferenciar o Brasil dos doadores tradicionais e reforçar a nova posição de receptor de ajuda para, também, doador de ajuda.

Parte-se da hipótese de que a questão da segurança alimentar/fome foi utilizada no âmbito da cooperação Sul-Sul, no período 2003 a 2010, como forma de promover a inserção internacional brasileira. Acredita-se que nesse período, ocorreu um misto de cooperação baseada em valores solidaristas e estratégia de inserção internacional. A cooperação foi representada principalmente nos valores e na solidariedade evocada ao Sul, já a estratégia foi expressa na instrumentalização dos interesses brasileiros na política externa (MILANI, 2018), (GOULART, 2014), (VALLER FILHO, 2007).

Não se deve entender esse misto de cooperação e estratégia no qual se apoia a hipótese como duas variáveis excludentes. O que se busca demonstrar é que a cooperação Sul-Sul brasileira em segurança alimentar foi utilizada para materializar os interesses brasileiros na política externa, o que é entendido como uma estratégia de inserção internacional. O Interesse não guarda, aqui, a ideia de objetivo exclusivamente voltado para os propósitos do Brasil, numa perspectiva de egoísmo, como muitas vezes o termo é entendido na literatura, principalmente quando contraposto ao sentido de solidariedade. Neste trabalho o termo deve ser entendido como expressando uma ação instrumental cujo objetivo incorpora uma perspectiva de solidariedade, que se expressa, por exemplo, pela própria melhoria da segurança alimentar como um interesse a ser perseguido.

Posto isso, essa dissertação será estruturada em três capítulos: O capítulo de abertura trará as bases para a discussão sobre cooperação; nele, serão examinados os conceitos relacionados à cooperação internacional para o desenvolvimento e cooperação Sul-Sul, visando entender um pouco do histórico e do contexto das políticas de cooperação internacional. Na última seção deste capítulo serão apresentados a visão e o “modo” brasileiro de fazer cooperação Sul-Sul. A revisão bibliográfica foi o principal método utilizado para trazer os

principais conceitos sobre cooperação e, acessoriamente, analisaram-se relatórios e documentos oficiais que abordaram o tema.

O segundo capítulo trata do tema principal na agenda de cooperação brasileira no período a ser analisado: a segurança alimentar. Será exposto o conceito definido pela FAO em 1996, além da definição brasileira de segurança alimentar e nutricional. Na segunda seção será explanado sobre a insegurança alimentar e, posteriormente, sobre a fome, apresentando as principais lentes de análise desse fenômeno ao longo das décadas. É por meio desses entendimentos que geralmente as respostas de combate à fome e garantia da segurança alimentar (dentre elas, os programas de cooperação) se inspiraram. Na última parte deste capítulo será mostrado como o tema da fome se insere como uma questão internacional. Foi feita análise documental das principais conferências, declarações e acordos que versam especificamente sobre fome e/ou segurança alimentar, objetivando entender a evolução nos debates, conceituação e concepções acerca do combate à fome e promoção da segurança alimentar como uma preocupação que vai além das fronteiras nacionais. Além disso, usou-se a revisão bibliográfica para tratar do tópico da fome.

O último capítulo trata da estratégia brasileira de cooperação Sul-Sul e como a questão da segurança alimentar/fome colaborou para promoção da inserção internacional brasileira. A primeira seção trata do tema da fome na política externa do governo Lula da Silva, bem como das estratégias empregadas na cooperação do período. A segunda seção apresenta o “modelo” de cooperação em segurança alimentar e nutricional do Brasil e porque ele é considerado exitoso. São expostos, em caráter exemplificativo, dois dos principais projetos brasileiros internacionalizados: o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa de Aquisição de Alimentos. Assim como nos outros capítulos, a metodologia que orienta a construção desse capítulo é predominantemente a pesquisa bibliográfica para tratar dos conceitos chave, além de análise documental aplicada à relatórios, declarações e documentos oficiais para coleta de dados e complementação de definições.

Assim sendo, acredita-se que esse estudo pode contribuir para aumentar a produção científica e os debates que relacionam o tema da fome nas Relações Internacionais. Em pesquisa feita por Thiago Lima (2014) das revistas científicas da área de Ciência Política e Relações Internacionais indexados em 2010 e que compõem o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), constatou-se baixa produtividade científica relacionada à questão. Dos 78 periódicos pesquisados, apenas 10 apresentaram

resultados as palavras-chave utilizadas⁴, no total foram 25 documentos encontrados e a maioria apenas margeava o tema. Áreas como Nutrição, Geografia e Economia produziram mais cientificamente sobre o tema do que a área das Relações Internacionais.

Com o estudo da fome e da segurança alimentar nas Relações Internacionais pode se dar a partir de diferentes óticas, a autora escolheu usar as lentes da política externa e da cooperação internacional devido a ênfase da agenda brasileira nas políticas de combate à fome que serão analisadas nos capítulos que seguem.

⁴ Palavras-chave utilizadas: fome, segurança alimentar, soberania alimentar, desnutrição, nutrição, subnutrição, alimento, alimentos, alimentação, alimentar, produção de alimentos, comida, *commodity*, *commodities*, agricultura e agrícola (LIMA, 2014).

2. COOPERAÇÃO: Bases para a discussão

A cooperação internacional foi claramente uma bandeira da política externa durante os governos Lula da Silva. Conforme será visto nas próximas seções, houve, por parte do governo brasileiro, um aumento expressivo nos projetos e aportes financeiros destinados à cooperação no período de 2003 a 2010. Neste capítulo serão apresentadas as bases para a discussão sobre cooperação, um passo necessário antes de realizar a análise das políticas de segurança alimentar brasileiras, que são objeto desse estudo. Inicialmente serão examinados os principais conceitos relacionados à cooperação, além do histórico e o contexto das políticas relacionadas ao tema. A primeira seção tratará da cooperação internacional para o desenvolvimento e a segunda seção da cooperação Sul-Sul, na qual haverá uma subseção dedicada a apresentar a visão e o “modo” brasileiro de fazer cooperação Sul-Sul.

2.1 Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

No contexto dos processos de descolonização, da emancipação do chamado Terceiro Mundo e também da emergência do sistema das Nações Unidas, o desenvolvimento tornou-se um tema forte nas ciências humanas e teve posição de destaque na agenda internacional no pós Segunda Guerra. É nesse período que a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) tem suas origens e sua institucionalização como um conjunto de práticas, normas e comportamentos de forma mais organizada e previsível. Anteriormente, o que se tinha eram experiências pontuais e temporárias, movidas por interesses específicos (MILANI, 2014).

No ambiente pós-guerra os países do então Terceiro Mundo (recipiendários) dependiam da ajuda externa, a “ajuda oficial ao desenvolvimento” para amparar suas economias. Essa ajuda vinha dos chamados doadores tradicionais, os países-membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD⁵) e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (MELLO E SOUZA, 2014).

John Degenbol-Martinussen e Poul Engberg-Pedersen (2003) apontam dois eventos como marcos inaugurais da concessão de ajuda e que, posteriormente, dariam origem a concepções teóricas voltadas para cooperação e ajuda ao desenvolvimento. São eles: 1) o Plano Marshall, como a primeira proposta associada à cooperação para o desenvolvimento, e 2) o

⁵ O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, ou DAC na sigla do inglês *Development Assistance Committee* é o principal fórum internacional para provedores bilaterais de cooperação para o desenvolvimento. Seu principal objetivo é promover a cooperação para o desenvolvimento e outras políticas, de modo a contribuir para o desenvolvimento sustentável (OCDE, 2019).

discurso inaugural do presidente estadunidense Truman, no qual foi exposto o primeiro plano de expansão da ajuda norte-americana, objetivando auxiliar países em vias de desenvolvimento (MARTINUSSEN; PEDERSEN, 2003).

Nesse sentido, no contexto da bipolaridade, os Estados que pleiteavam uma nova inserção na ordem internacional encontraram convergência com o projeto hegemônico norte-americano, que segundo Santos (2005), pode ser verificado no discurso de posse do Presidente Truman:

(...) no ponto IV de seu discurso de posse, janeiro de 1949, o presidente Truman faz referência a um novo padrão para relação entre aqueles Estados que irá denominar de “subdesenvolvidos” com aqueles tidos como “desenvolvidos”. As bases da relação Norte e Sul deveriam ocorrer de forma que os Estados desenvolvidos do primeiro procurassem fornecer a ajuda necessária para que aqueles subdesenvolvidos situados no segundo, deixassem a sua condição de miséria e de pobreza em direção à prosperidade (SANTOS, 2005 p. 24-25).

Nessa perspectiva, cria-se uma espécie de hierarquia internacional entre os países desenvolvidos (países do Norte) vistos como modernos e um modelo a ser seguido pelos demais, e os subdesenvolvidos (países do Sul) tidos como primitivos e necessitados de sair de uma condição de atraso e pobreza atribuídos a “(...) ignorância e os atrasos atávicos no qual estão mergulhadas suas estruturas sociais.” (SANTOS, 2005, p.26).

Santos (2005) continua sua análise demonstrando que, para que os Estados modificassem sua inserção internacional seria necessário, primeiramente, sair do atraso e ignorância considerados causadores da pobreza. Isso se daria por meio dos conhecimentos tecnológicos que seriam repassados pelos países desenvolvidos. Em suma, desenvolvimento era uma situação de não pobreza e desenvolver-se era caminhar rumo a um padrão ocidental de sociedade moderna capitalista, por meio da aquisição de conhecimentos. Essa solução um tanto quanto simplista demandava um aporte de capital e muita ciência e tecnologia.

Percebe-se, então, que a há estreita conexão entre a cooperação e o desenvolvimento. A cooperação há décadas foi (e ainda é) utilizada como uma ferramenta para alcançar o desenvolvimento, baseando-se em uma espécie de senso de responsabilidade coletiva dos atores para prestar assistência. A forma de prestar essa assistência assim como a configuração dos atores foram mudando, mas, ainda assim, não se tem uma definição consensual sobre o que se considera cooperação para o desenvolvimento.

Para Bruno Ayllón (2006), não existe apenas uma definição do que é cooperação para o desenvolvimento. O conceito sofreria alterações em virtude de mudanças políticas, valores presentes nas relações Norte-Sul, além de acontecimentos históricos que poderiam influenciar

a sua interpretação. O quadro 1 visa esclarecer alguns dos principais conceitos que se relacionam à temática:

Quadro 1 - Conceitos relacionados à Cooperação para o Desenvolvimento

Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID)	Abrange o conjunto de atuações dos atores públicos e privados, entre países de diferentes níveis de renda. Tem o propósito de promover o progresso econômico, social e sustentável dos países do Sul, de modo a ser mais equilibrado em relação ao Norte.
Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD)	Trata-se de fluxos econômicos que as agências oficiais, incluídos os governos estatais e locais, ou suas agências executivas, destinados aos países da lista do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE e às instituições multilaterais.
Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (SICD)	Sistema constituído por uma rede de instituições públicas e da sociedade civil que promovem ações de cooperação internacional ao desenvolvimento.

Fonte: Formulado pela autora com base em GALÁN, SANAHUJA (1999) e AYLLÓN (2006).

Em 1948, a cooperação ainda era chamada de “assistência técnica” pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Na Resolução nº 200, intitulada “Assistência Técnica para o Desenvolvimento Econômico”, a falta de especialistas e de organização técnica foi apontada como os fatores impeditivos para o desenvolvimento econômico das áreas subdesenvolvidas (UNITED NATIONS, 1948). O termo “assistência técnica” foi substituído por “cooperação técnica” no ano de 1959, com a Resolução 1383 da ONU. Acreditava-se que o segundo termo traduziria melhor a natureza da ajuda proporcionada pelas Nações Unidas (UNITED NATIONS, 1959).

Com o passar das décadas percebe-se a baixa efetividade da AOD, já que a ajuda vinda dos países doadores não era essencialmente comprometida com o desenvolvimento dos países receptores. Pelo contrário, na maioria das vezes estava condicionada aos interesses dos países doadores, sem se preocupar com as verdadeiras necessidades da população atendida. (BEGHIN, 2014). Questões como falta de transparência e de coordenação das agências, além do caráter excessivamente assistencialista da ajuda, também são apontadas como entraves para a AOD.

Instrumentos como a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005), o Plano de Ação de Acra (2008) e o IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda representaram tentativas de debater a questão e traçar diretrizes e ações para aprimorá-la, contudo sem muito avanço.

Ayllón (2010) expressa que, com o fim da Guerra Fria (1945-1989), o sistema internacional de ajuda buscou justificativas para a sua própria existência. Uma série de argumentos foram elaborados para provar a necessidade de continuar assistindo os países em desenvolvimento:

Nessa linha, encontram-se o discurso e a prática da provisão de Bens Públicos Internacionais, as Metas de Desenvolvimento do Milênio e o fenômeno da securitização da cooperação internacional, isto é, a preferência e orientação geográfica na alocação dos recursos da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) em países estratégicos na luta contra o terrorismo internacional, ou para aqueles que fornecem e garantem o acesso aos insumos estratégicos para o crescimento econômico dos países desenvolvidos (AYLLÓN, 2010, p.4).

Sendo assim, percebia-se que a cooperação internacional para o desenvolvimento passava por um período de transformação, resultado da mudança do próprio sistema internacional, algo que segundo Ayllón, agregava dificuldades para se dar respostas aos novos desafios do cenário pós-guerra fria (AYLLÓN, 2006).

A CID atual é muito mais complexa e a dicotomia entre doadores e recipiendários tornou-se insuficiente. Alguns países que eram recipiendários passaram a ser doadores, enquanto outros tornaram-se recipiendários e doadores simultaneamente. Nota-se também que há uma mudança de natureza conceitual. A ajuda até então entendida como “assistência”, passa a ser denominada “cooperação”, visando ressaltar a presunção de uma relação com benefícios mútuos e horizontalidade. Além disso, os países são denominados “parceiros”, abandonando-se a dicotomia anterior (MELLO E SOUZA, 2014).

O Brasil se insere na categoria de doador “não tradicional” de ajuda para o desenvolvimento. Entre 2005 e 2013 o país direcionou mais de R\$ 7 milhões para a cooperação para o desenvolvimento, conforme dados do relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (IPEA; ABC, 2016). Desse montante, boa parte foi direcionada a gastos com organismos internacionais, cooperação humanitária e técnica, campos nos quais os investimentos com cooperação em segurança alimentar e nutricional se inserem, conforme pode ser verificado no quadro 2 abaixo:

Quadro 2- Gastos com a cooperação brasileira para o desenvolvimento por modalidades

MODALIDADES	COBRADI (R\$)	(%)
COOPERAÇÃO TÉCNICA	101.676.174	6,3
COOPERAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA	42.255.987	2,6
COOPERAÇÃO EDUCACIONAL	62.557.615	3,8
COOPERAÇÃO HUMANITÁRIA	284.186.759	17,5
APOIO E PROTEÇÃO A REFUGIADOS	1.039.225	0,1
OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ	585.063.470	36,0
GASTOS COM ORGANISMOS INTERNACIONAIS	548.361.950	33,7
TOTAL	1.625.141.180	100,0

Fonte: BEGHIN (2014, p.25).

Além disso, a cooperação brasileira tem uma definição própria, na qual cooperação é:

A totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas (IPEA, ABC, 2010, p. 17).

Nessa definição, que aparece no primeiro relatório da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (Cobradi), busca-se um afastamento do conceito de AOD. O próprio fato de o Brasil criar uma definição do que é a cooperação internacional sinaliza uma tentativa de rompimento com termos e regras relacionadas à cooperação Norte-Sul. Dessa forma, o país busca criar um “capital simbólico” com os países em desenvolvimento, diferenciando o que o Brasil tem feito em termos de cooperação, do que os doadores tradicionais têm executado. O resultado é que há maior abertura para inserção internacional e facilitação das relações políticas, econômicas e comerciais (MILANI; DUARTE, 2015).

No discurso oficial brasileiro sobre a cooperação, o primeiro rompimento que se busca fazer em relação aos doadores tradicionais pertencentes ao CAD/OCDE é o terminológico e o simbólico. Termos como “ajuda” e “doador” são substituídos por “cooperação” e “parceiros”, trazendo uma ideia de horizontalidade, ao invés de hierarquia que normalmente é característica da cooperação Norte-Sul. Por não apresentar um marco regulatório e um órgão para prover o

gerenciamento dos muitos atores envolvidos, a CID brasileira acaba se tornando complexa, pouco coordenada e sem uma identidade definida (MILANI; DUARTE, 2015).

É dentro da CID que se localiza a cooperação Sul-Sul, que será analisada na próxima seção. Mais precisamente, segundo a ABC (2019), a cooperação Sul-Sul é uma das vertentes da cooperação técnica internacional, definida pela agência como sinônimo de cooperação horizontal.

2.2 Cooperação Sul-Sul: Conceitos e Perspectivas

A cooperação Sul-Sul (CSS) não é uma inovação, contudo foi nas últimas décadas que ela adquiriu maior relevância e ênfase. Ela apresenta-se como uma proposta alternativa de cooperação para que países em desenvolvimento consigam ganhos conjuntos. As origens do conceito de cooperação Sul-Sul encontram-se no período da Guerra Fria. Nesse contexto, os países do “Terceiro Mundo” buscavam uma via própria para o seu desenvolvimento desviando-se das questões ideológicas (ABDENUR, RAMPINI, 2015).

Com o passar do tempo, a cooperação Norte-Sul passa a ser questionada por ser presumida como excludente e hierarquizante. Os países do Sul passam então a reivindicar maior participação no sistema internacional. A Conferência de Bandung (1955) é considerada um dos grandes marcos para o tema. Nessa Conferência, que objetivou também construir um eixo para além da ideologia Leste-Oeste, há uma primeira aproximação política e consolidação de uma ideia de identidade coletiva dos países do Sul, que viriam a ser reforçadas pela criação do Movimento dos Não-Alinhados, pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), e pela formação do Grupo dos 77 etc.

Segundo o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, ECOSOC (2009), a cooperação Sul-Sul é um conceito mais amplo e profundo do que a ajuda dos países do Norte. Difere por ir além de questões relativas a fluxos financeiros ao incluir também a partilha de experiências, transferência de tecnologia, desenvolvimento de competências, dentre outras. No quadro 3 é possível verificar alguns dos principais aspectos que diferenciam as concepções dos doadores tradicionais do Norte e dos novos doadores do Sul:

Quadro 3- Principais diferenças nas concepções de doação entre os doadores do “Sul” e do “Norte”

	Doadores do Sul	Doadores do Norte/CAD
Narrativa Política	Não interferência Interesses nacionais	Condicional Interesses nacionais
Setor Dominante	Produtivo	Social
Narrativa Histórica	Solidária Experiência de desenvolvimento recente	Paternalista Moral/obrigação assistencial
Poder	Horizontal	Vertical
Modalidades	Pacotes de subsídios, empréstimos concessionais, créditos de exportação e assistência técnica.	Doações e assistência técnica
Organização	Rede de atores governamentais, empresas estatais e privadas.	Agências nacionais de desenvolvimento, muitas vezes incorporadas a um ministério de relações exteriores.

Fonte: Formulado pela autora com base em: GULRAJANI, SWISS (2017, p.13)

A concepção de cooperação Sul-Sul da Secretaria-Geral Ibero-Americana⁶ (SEGIB, 2010), baseia-se : a) na horizontalidade, solidariedade e no estabelecimento de interesses mútuos; b) no intercâmbio de conhecimentos, que é considerado mais relevante do que os fatores financeiros; c) na reciprocidade, respeito mútuo, bem como no respeito à soberania dos países envolvidos; d) na efetividade no uso dos recursos; e) na construção de relações entre parceiros da mesma região, entre países de continentes distintos, bem como o estabelecimentos de novas alianças.

⁶ A SEGIB é um organismo internacional que apoia os 22 países que constituem a comunidade ibero-americana: 19 da América Latina de língua espanhola e portuguesa, além da Espanha, Portugal e Andorra, na Península Ibérica. Promove-se a cooperação Ibero-Americana nos âmbitos da educação, coesão social e cultura (SEGIB,2018).

Para Emma Mawdsley (2012) a cooperação Sul-Sul é expressa quando:

Líderes e políticos falam em termos de relações ganha-ganha, com ambos os países se beneficiando de um comércio mais forte, melhor treinamento, capacidades e habilidades, melhor estrutura, solidariedade diplomática em fóruns internacionais e assim por diante. Esta região simbólica é propagada através de pronunciamentos, discursos e declarações (MAWDSLEY, 2012, p.152, versão livre da autora⁷).

A cooperação Sul-Sul também pode ser caracterizada por sua construção, realização e significado, conforme pode ser verificado no quadro 4:

Quadro 4- Caracterização da Cooperação Sul-Sul

Construção	Se dá por condições objetivas da economia e da política internacional e de uma intensa atividade discursiva.
Realização	Acontece por meio de estímulo a novas práticas políticas em torno de ideias, arranjos institucionais, normas, regras e estabelecimento de padrões de comportamento.
Significado	É socialmente construído e produto da experimentação de ações específicas dos Estados e de outros atores internacionais em interação.

Fonte: Formulado pela autora com base em: RAMANZINI JÚNIOR, MARINO, ALMEIDA (2015, p.15)

As definições de cooperação Sul-Sul não são unânimes, embora tenham alguns pontos de concordância. Um deles é que a noção de Sul não é apenas geográfica, ela vem de uma perspectiva compartilhada de uma história de colonialismo e imperialismo, além de desafios contemporâneos comuns. A CSS é também um símbolo de mobilização e expressão ideológica, diferenciando o desenvolvimento dos países do Norte, daquele dos países do Sul: “(...) a noção de Sul informa tanto uma crítica à ordem internacional vigente, às desigualdades, à forma como foram desenhados, aos objetivos e prioridades dos regimes internacionais, quanto um ponto de encontro para o ativismo e certa solidariedade entre os países em desenvolvimento.” (RAMANZINI JÚNIOR; MARINO; ALMEIDA, 2015, p .17).

⁷ Leaders and politicians talk in terms of win-win relations, with both countries benefiting from stronger trade, improved training, capacities and skills, improved structure, diplomatic solidarity in international forums and so on. This symbolic region is propagated through statements, speeches and declaration.

Em um contexto mais contemporâneo tem se falado da “ascensão do Sul”. No Relatório sobre o Desenvolvimento Humano da ONU (2013), o papel dos novos atores do Sul no cenário do desenvolvimento é analisado e o que se pode perceber é que há nesses países progresso no desenvolvimento humano, além do crescimento de suas economias.

Nessa seção foram apresentadas algumas perspectivas sobre a CSS de forma geral, para que, na próxima, se apresentem as particularidades dessa modalidade de cooperação inserida no contexto brasileiro.

2.2.1 Cooperação Sul-Sul do Brasil

Apesar das iniciativas brasileiras de cooperação com os países do Sul datarem desde a década de 1960, é a partir de 2003 no governo Lula da Silva, que “a cooperação Sul-Sul se torna um elemento estruturante da política externa brasileira contemporânea.” (RAMANZINI JÚNIOR; MARINO; ALMEIDA, 2015, p. 14).

A cooperação técnica internacional no Brasil é sinônimo de cooperação Sul-Sul. Segundo o Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul o principal foco desse tipo de cooperação é no desenvolvimento de capacidades, que é entendido como: “(...) a identificação, mobilização e expansão de conhecimentos e competências disponíveis no país-parceiro, com vistas à conquista da autonomia local para o desenho e implementação de soluções endógenas para os desafios do desenvolvimento.” (BRASIL, 2013, p. 12). O processo de desenvolvimento de capacidades ocorreria em 4 dimensões: individual, organizacional, interinstitucional, social ou contextual. Essas dimensões podem ser melhor visualizadas no quadro 5, abaixo:

Quadro 5– Dimensões relacionadas ao desenvolvimento de capacidades na cooperação técnica internacional

Dimensão Individual	Conecta-se ao desenvolvimento de recursos humanos, ou seja, à capacitação para o cumprimento de tarefas e alcance de objetivos compartilhados no âmbito das organizações, instituições e sociedades das quais os indivíduos fazem parte.
Dimensão Organizacional	É voltada ao aperfeiçoamento da estrutura organizacional, dos recursos humanos e técnicos, dos processos produtivos e gerenciais dos quais uma organização dispõe e faz uso para ofertar produtos e serviços ao público por ela atendido.

Dimensão Interinstitucional	Abarca os arranjos interinstitucionais formados por organizações ou grupos de indivíduos que interagem com o propósito de atingir objetivos compartilhados ou de cumprir uma tarefa comum, como os sistemas de saúde e de segurança pública.
Dimensão Social ou Contextual	Esta dimensão equivale ao conjunto de fatores contextuais – políticos, sociais, econômicos, legais, materiais e financeiros – que moldam a ação individual e coletiva de uma sociedade. Esta dimensão abrange as potencialidades humanas, científicas, tecnológicas, organizacionais, institucionais, econômicas e ambientais das quais dispõe um país.

Fonte: Formulado pela autora com base em: BRASIL (2013, p.12).

Além desses entendimentos, a cooperação Sul-Sul⁸ brasileira tem uma definição específica na qual ela é expressa como: “(...) o intercâmbio horizontal de conhecimentos e experiências originados nos países em desenvolvimento cooperantes. A ideia é compartilhar lições aprendidas e práticas exitosas disponíveis no Brasil, geradas e testadas para o enfrentamento de desafios similares ao desenvolvimento socioeconômico.” (BRASIL, 2013, p. 13). Nessa modalidade de cooperação, os beneficiados são vistos como os agentes principais das mudanças e não apenas “recipiendários”. Desse modo, um projeto de cooperação técnica teria a função de propiciar o acesso, a absorção e a aplicação de conhecimentos visando que os agentes locais de desenvolvimento fortaleçam as suas capacidades (BRASIL, 2013).

O discurso oficial brasileiro sobre a cooperação Sul-Sul enfatiza a horizontalidade, solidariedade e não condicionalidade, além de diferenciar a cooperação da ajuda vinda dos países do Norte. Faz-se uma clara distinção entre CSS e ajuda ao desenvolvimento, apresentando o Brasil como uma alternativa mais adequada e positiva, já que o país passou/passa por desafios semelhantes aos países em desenvolvimento:

Apesar do discurso de solidariedade e horizontalidade, a cooperação Sul-Sul não é isenta de assimetrias, nem se trata de ação desinteressada. As iniciativas de cooperação Sul-Sul – inclusive a cooperação técnica – são impulsionadas por um leque variado de interesses políticos, econômicos e sociais (ABDENUR, RAMPINI, 2015, p.89).

Carlos Milani, Bianca Suyama e Luara Lopes (2013); Mawdsley (2012), também argumentam que a atuação dos Estados na CID e inclusive na CSS deve, sim, ser analisada como uma ferramenta estratégica dos governos, apesar de um posicionamento oficial no qual há uma alegação de ausência de interesses.

⁸ Originalmente em BRASIL (2013), o conceito refere-se a “cooperação técnica Sul-Sul” que pode ser entendida como sinônimo de cooperação Sul-Sul.

A cooperação técnica em políticas públicas sociais é onde se concentra a maioria dos projetos e programas no escopo da CSS, algo que é bem condizente com o argumento de solidariedade e troca de conhecimentos disseminados como essência da CSS (MILANI; DUARTE, 2015). Alinhada com o que tem sido expresso, esta dissertação trabalha com a hipótese de que a CSS brasileira em segurança alimentar foi utilizada para materializar os interesses brasileiros (no caso, o interesse de maior inserção internacional) na política externa. Conforme exposto anteriormente, interesse não guarda, aqui, a ideia de objetivo exclusivamente voltado para os propósitos do Brasil, numa perspectiva de egoísmo, como muitas vezes o termo é entendido na literatura, principalmente quando contraposto ao sentido de solidariedade. Neste trabalho o termo é entendido como expressando uma ação instrumental cujo objetivo incorpora uma perspectiva de solidariedade, que se expressa, por exemplo, pela própria melhoria da segurança alimentar como um interesse a ser perseguido.

A cooperação Sul-Sul brasileira em segurança alimentar se dá principalmente no escopo da cooperação técnica, que é uma das mais amplas modalidades de cooperação para o desenvolvimento. A cooperação técnica Sul-Sul brasileira baseia-se na transferência e no compartilhamento de conhecimentos e experiências, em bases não comerciais, seja entre países ou entre um país e um organismo internacional (IPEA, ABC, 2016). Acerca das modalidades da cooperação técnica, elas podem ser divididas em quatro tipos, conforme pode ser visualizado no quadro 6:

Quadro 6 - Modalidades da cooperação técnica Sul-Sul brasileira

Cooperação técnica Sul-Sul bilateral	Ambos os parceiros são países em desenvolvimento.
Cooperação Sul-Sul trilateral	<ul style="list-style-type: none"> a) entre países em desenvolvimento: (Brasil + país em desenvolvimento + país em desenvolvimento), a) com país desenvolvido: (Brasil + país desenvolvido + país desenvolvido), b) com organismo internacional: (Brasil + país em desenvolvimento + organismo internacional).

Cooperação Sul-Sul em bloco	Ocorre no âmbito de organizações e/ou arranjos sub-regionais, regionais ou inter-regionais concebidos e integrados por países em desenvolvimento e dos quais o Brasil faz parte.
Cooperação Sul-Sul descentralizada	Se dá entre dois ou mais entes subnacionais de países em desenvolvimento. Esta modalidade pode ter uma variante – conhecida como ‘cooperação cruzada’ –, na qual um dos parceiros subnacionais têm origem em um país desenvolvido.

Fonte: Formulado pela autora com base em: (BRASIL, 2013).

Verifica-se que as práticas de cooperação Sul-Sul são formas de os países em desenvolvimento tentarem reduzir as assimetrias presentes no sistema internacional. Dessa forma, esses países buscam uma nova reconfiguração nos polos de poder no qual eles também possam exercer protagonismo (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Visando alcançar esse protagonismo no cenário internacional, o Brasil priorizou a cooperação Sul-Sul nos dois mandatos do governo Lula da Silva. Uma das manifestações dessa priorização foram as diversas iniciativas e eventos relacionados à temática. Na figura 1 abaixo é possível ver os principais eventos relacionados ao desenvolvimento da CSS:

Figura 1- Eventos Relevantes para o Desenvolvimento da CSS

2003/ 2004	A Assembleia Geral da ONU, na sua resolução 58/220, decide declarar 19 de dezembro, data em que tinha endossado o BAPA, como o Dia das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul. O primeiro Dia das Nações Unidas para a CSS é comemorado em 2004.
	Realização do Fórum Índia-Brasil- África do Sul (IBAS) em 2003.
2005	O Grupo dos Oito (G-8), em reunião em Gleneagles, na Escócia, ressalta a nova geografia do comércio, dos investimentos e das relações intelectuais, enfatizando as performances de Brasil, China, Índia, Malásia, República da Coreia, África do Sul e Tailândia. Os representantes de Brasil, China, Índia, México e África do Sul, confirmam um reconhecimento tácito de que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio não podem ser satisfeitos sem aumento das interações Sul-Sul.
2009	Celebração do ano da África para a cooperação turca.
2010	A Conferência das Nações Unidas sobre CSS é realizada em Nairobi, no Quênia. No documento firmado ao final do evento, os participantes destacam o papel que os governos nacionais, as entidades regionais e agências da ONU estão a desempenhar no apoio e implementação de iniciativas de Cooperação Sul-Sul e triangular.
2010	Lançamento pelo Brasil de seu primeiro relatório, preparado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), sobre cooperação para o desenvolvimento
2011	Fundação da Agência Mexicana de Desenvolvimento e Cooperação (AMEXID)
2012	Lançamento do Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul do governo brasileiro
	Início do debate entre os BRICS sobre a criação de um banco de desenvolvimento, a partir da iniciativa indiana.

Fonte: GOULART (2014, p.278)

Posto isso e apresentadas as bases para a discussão de cooperação nesse primeiro capítulo, o próximo se dedica a explicar o tema principal na agenda de cooperação brasileira no período analisado: a segurança alimentar.

3 SEGURANÇA ALIMENTAR: a fome como preocupação internacional

Independente de se olhar para a fome através das lentes de uma câmera ou através das lentes de uma estrutura analítica, os filtros que foram colocados geram uma desconexão sempre presente com a verdadeira natureza do sofrimento. Eu testemunhei sofrimento e fome extrema na África e na Índia, mas sempre a poucas horas da minha próxima refeição. (RUBIN, 2010, p.6, versão livre da autora⁹).

Este capítulo busca identificar as origens da atual concepção de segurança alimentar e de que modo a questão da fome deixou de ser uma pauta exclusivamente doméstica para se tornar uma preocupação internacional. Será apresentada brevemente a evolução dos debates e dos conceitos relacionados à temática, além dos principais marcos internacionais sobre o tema.

Na primeira seção será apresentada a perspectiva mais utilizada sobre segurança alimentar, proposta pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura em 1996, assim como outros conceitos essenciais relacionados ao tema. Já a segunda seção será dedicada a abordar a fome, que é o tópico de maior foco na maioria dos debates sobre segurança/insegurança alimentar. Nela serão expostas as principais abordagens que, ao longo das décadas, foram lentes de análise para esse fenômeno.

É a partir do entendimento da fome como uma questão internacional e inserida no escopo da segurança alimentar que a cooperação internacional passa a ser uma das respostas para combatê-la. Essa discussão faz-se necessária já que as ações de combate à fome e garantia da segurança alimentar foram sendo, ao longo do tempo, influenciadas por essas perspectivas.

3.1 O Que é Segurança Alimentar?

Ao longo das décadas, a concepção do que é segurança alimentar tem evoluído. Inicialmente as abordagens restringiam-se a falar, quase que exclusivamente, sobre a escassez de alimentos, tornando o termo quase um sinônimo de fome. Essa percepção foi mudando já que, nos debates mais contemporâneos, novas dimensões para o conceito passam a ser pleiteadas, visando aprimorá-lo.

A FAO formulou, em 1996, na Cúpula Mundial de Alimentação em Roma, o que viria a ser a perspectiva mais utilizada sobre segurança alimentar, segundo a qual “a segurança

⁹ Regardless of whether one looks at famines through the lens of a camera or through the lens of an analytical framework, the filters that have been put in place generate an ever-present disconnect with the true nature of the suffering. I have witnessed suffering and extreme starvation in both Africa and India but always within a few hours' drive of my next meal.

alimentar existe quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes, que atendam às suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável.” (FAO, 1996, versão livre da autora).¹⁰ Trata-se de uma perspectiva ampla, que possui quatro dimensões principais, que podem ser sintetizadas no quadro 7, abaixo:

Quadro 7– Dimensões da Segurança Alimentar

Disponibilidade	Diz respeito a garantia de alimentos suficientes para toda a população. Relaciona-se com questões de produção, oferta, estoque e comércio.
Acesso	Refere-se a capacidade econômica e física de obter os alimentos. É influenciado pelo mercado, poder de compra do indivíduo, dentre outras questões socioeconômicas.
Utilização	Versa sobre a utilização dos alimentos e nutrientes. Higiene, qualidade da água, hábitos alimentares, sanidade e qualidade dos alimentos são alguns dos determinantes.
Estabilidade	É a dimensão temporal das três outras dimensões. Reflete a necessidade de elas serem realizadas conjuntamente.

Fonte: Formulado pela autora com base em FAO (2008).

Essas dimensões foram sendo incorporadas ao conceito ao longo das décadas e são essenciais para o entendimento da evolução das perspectivas em segurança alimentar já que, dependendo do contexto, o foco era direcionado para alguma dimensão específica. Como resultado, as respostas dadas pela comunidade internacional giravam em torno de ações que fossem coerentes com a dimensão dominante naquele determinado entendimento.

A segurança alimentar é um conceito que se relaciona também com o Direito à Alimentação Adequada, expresso no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), e está conectada à garantia de um padrão de vida decente, que proveja saúde e

¹⁰ Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.

bem-estar. No Comentário Geral nº12, o direito à alimentação adequada tem seu sentido aprofundado e é realizado quando:

(...) todo homem, mulher e criança, sozinho ou em conjunto com outros, tem acesso físico e econômico, em todos os momentos, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deve, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser alcançado de maneira progressiva. (ONU, 1999, p.3, versão livre da autora).¹¹

Nessa perspectiva, são duas dimensões presentes nesse direito: o direito de estar livre da fome e da má nutrição e o direito à alimentação adequada. Isso significa que, para que o direito à alimentação adequada seja plenamente realizado, não se deve tratar a questão como algo que estritamente afeta a quantidade de calorias e nutrientes (VALENTE, 2002).

Sobre a conceituação da segurança alimentar, apesar da definição da FAO ser a mais utilizada, não se tem ainda uma definição clara do que seria a segurança alimentar. Nos debates mais recentes são acrescentadas à discussão noções de soberania e sustentabilidade alimentar. A respeito da concepção de soberania alimentar, ela surge em 1996 na Cúpula Mundial de Alimentação durante um fórum paralelo da sociedade civil e pode ser definida como: “(...) o direito dos povos à alimentação saudável e culturalmente adequada que seja produzida por métodos ecologicamente corretos e sustentáveis. É também o direito dos povos definirem seus próprios sistemas alimentares e agrícolas”. (FORUM FOR FOOD SOVEREIGNTY, 2007, versão livre da autora¹²).

Na perspectiva da soberania alimentar consumidores, distribuidores e produtores são colocados no centro dos sistemas e políticas alimentares, indo além das exigências dos mercados e das grandes corporações (FORUM FOR FOOD SOVEREIGNTY, 2007). Já sobre a sustentabilidade alimentar, não se tem um conceito específico, mas a incorporação de concepções que se relacionam à preservação ambiental, restrições à utilização de agrotóxicos e da produção extensiva em monoculturas (SILVA, BELIK, TAKAGI, 2010).

Pelo exposto, pode-se compreender a segurança alimentar como “um conceito em construção” (BURITY *et. al*, 2010), visão essa que também é compartilhada por Renato Maluf,

¹¹ (...) every man, woman and child, alone or in community with others, have physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement. The right to adequate food shall therefore not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates it with a minimum package of calories, proteins and other specific nutrients. The right to adequate food will have to be realized progressively.

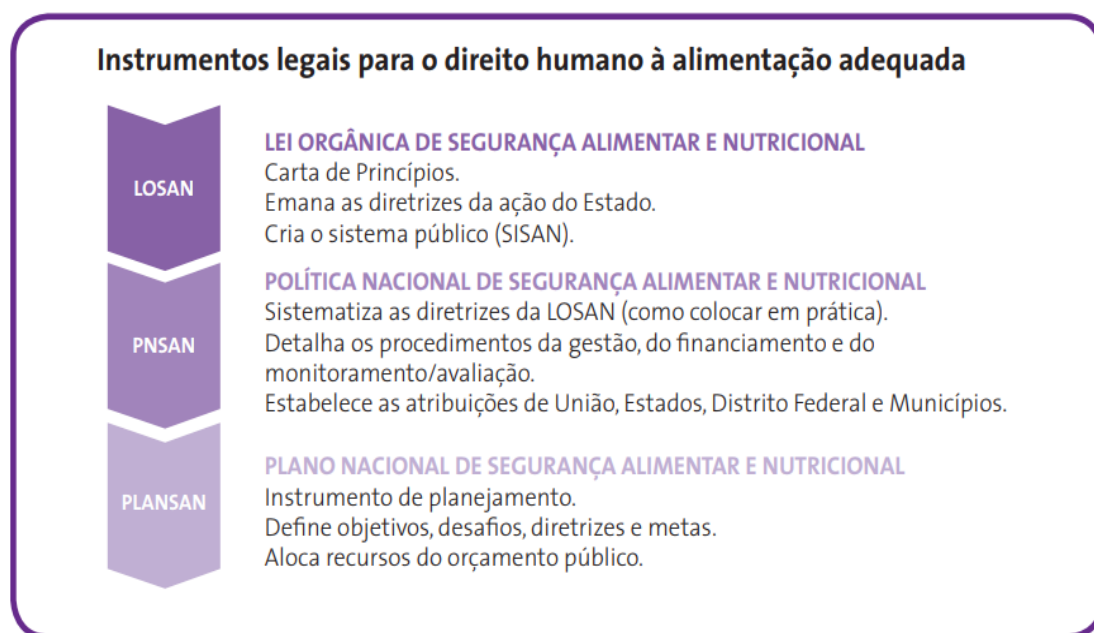
¹² (...) is the right of peoples to healthy and culturally appropriate food produced through ecologically sound and sustainable methods, and their right to define their own food and agriculture systems.

Francisco Menezes e Bleil Marques (2004), que consideram a definição do conceito de segurança alimentar um “espaço em disputa”.

3.1.1 A Definição Brasileira do Conceito de Segurança Alimentar

O Brasil vem desenvolvendo diversos instrumentos para fortalecer e institucionalizar a questão da segurança alimentar. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar, Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 (LOSAN), é o principal marco legal sobre o tema. Além dela, o aparato brasileiro conta com outros instrumentos visando garantir e proteger o direito humano à alimentação adequada, ilustrados na figura 2:

Figura 2-Instrumentos legais para o atendimento do direito humano à alimentação adequada



Fonte: LEÃO, MALUF (2012, p.29)

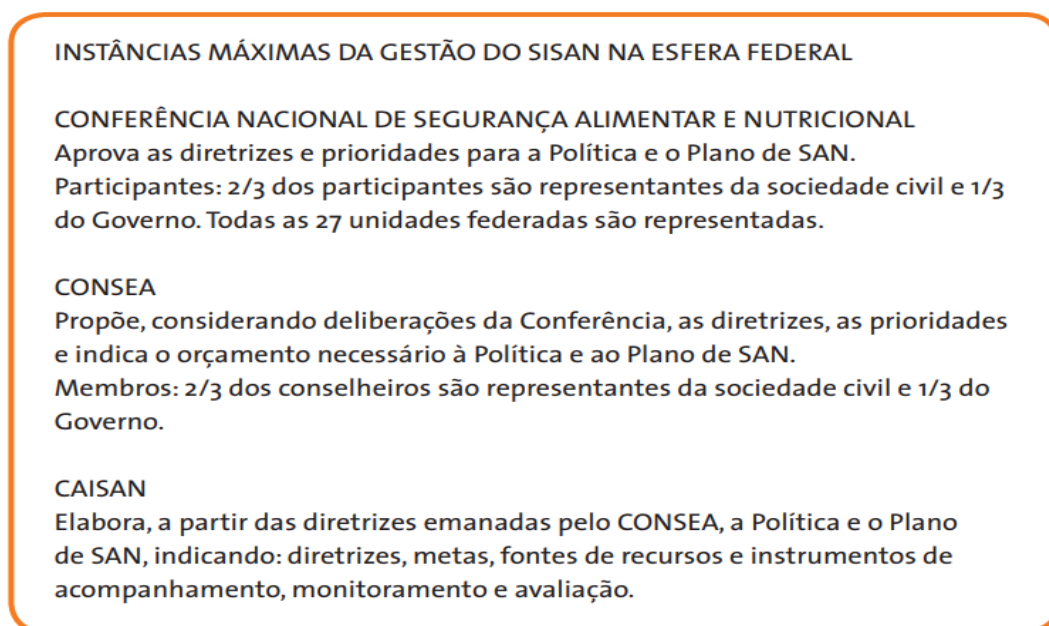
A LOSAN traz uma perspectiva de Segurança Alimentar mais complexa do que a proposta pela FAO (1996). Nela, a dimensão nutricional é evidenciada, além de questões relacionadas à sustentabilidade e cultura, conforme pode ser verificado na sua definição de Segurança Alimentar e Nutricional:

§ 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na 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 (BRASIL, 2006).

Essa Lei traz também uma dimensão internacional, que pode ser verificada no seu artigo 6º, segundo a qual: “§ 6º O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional.” (BRASIL, 2006).

Além disso, por meio da LOSAN criou-se o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) um sistema público formado por vários setores do governo para promover a segurança alimentar. O SISAN é formado por 3 instâncias de gestão: a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA) e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar (CAISAN), eles têm suas funções expressas resumidamente na figura 3, abaixo:

Figura 3- Instâncias de Gestão do SISAN



Fonte: MALUF, LEÃO (2012, p. 30)

Cabe ainda ressaltar que, por meio da emenda constitucional EMC-064, de 04/02/2010, a alimentação é incluída no rol dos direitos sociais presentes no Artigo 6º da Constituição Federal.

Diante do exposto, pode-se perceber que a segurança alimentar ainda não tem uma definição muito clara. A perspectiva da FAO (1996), que é a mais conhecida, se apoia em apresentar uma situação ideal na qual entende-se que se as 4 dimensões do conceito forem

equilibradas existe segurança alimentar. Além da questão conceitual, frequentemente as ações para garantia da segurança alimentar são planejadas sobre o prisma do seu oposto: a insegurança alimentar, tópico que será analisado na próxima seção.

3.2 A Insegurança Alimentar

A FAO (2014) define a insegurança alimentar como a “insuficiente ingestão de alimentos devido à impossibilidade de os adquirir, seja por falta de abastecimento dos mercados locais, por falta de capacidade para os comprar ou produzir, ou por ambas as circunstâncias simultaneamente.” (FAO, 2014, p.6). A insegurança alimentar pode se apresentar de três formas: a) transitória: ocorre em situações conjunturais; b) crônica: se dá de forma contínua; c) sazonal: esse tipo acontece de forma transitória, porém de modo recorrente.

Vários outros conceitos e definições estão relacionados com a insegurança alimentar e, por vezes, podem gerar confusão ou limitação nas análises. Visando aclarar esses termos, eles são apresentados de forma sintetizada no quadro 8:

Quadro 8– Conceitos Relacionados à Insegurança Alimentar

Fome	Situação de intensa privação de alimentos. Trata-se de uma denominação geral com a qual se faz referência a uma situação de baixo consumo alimentar ou desnutrição, habitualmente crônica.
Fome Generalizada	Processo relativamente prolongado de crise socioeconômica, consistindo no progressivo empobrecimento dos grupos mais vulneráveis e na deterioração dos seus sistemas de subsistência com um aumento massivo da fome.
Fome Oculta	É a carência de micronutrientes, em particular minerais e vitaminas. O termo “oculta” refere-se aos casos leves e moderados, nos quais não surgem sinais visíveis e as pessoas que a sofrem desconhecem essas carências.
Subnutrição	Também chamada fome crônica. É o estado nutricional caracterizado por uma continuada insuficiência na ingestão de alimentos, com um valor calórico que é insuficiente para satisfazer as necessidades mínimas de energia alimentar. Pode produzir um enfraquecimento do sistema imunológico, tornando as pessoas mais vulneráveis às doenças.

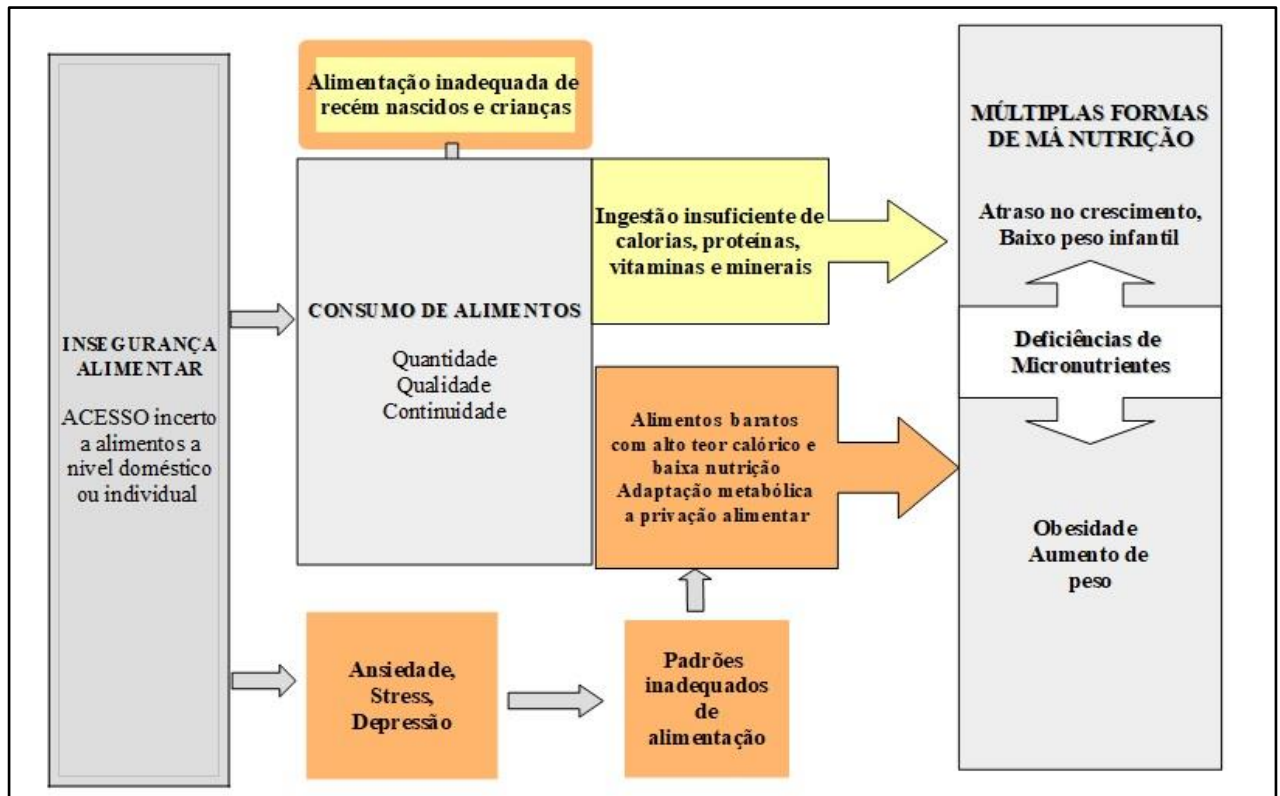
Desnutrição	É o resultado da subnutrição, da má absorção e/ou da má utilização biológica dos nutrientes consumidos.
Desnutrição Aguda	Manifesta-se como baixo peso para a estatura, o que, em regra, é o resultado de uma diminuição do peso devido a um período recente de inanição ou de doença grave.
Desnutrição Crônica	Atraso do crescimento, ou seja, baixa altura para a idade associada, normalmente, a situações de pobreza, refletindo episódios reiterados de desnutrição.
Desnutrição Global	É um índice composto pelos dois anteriores que reflete um estado resultante de uma alimentação insuficiente, casos anteriores de desnutrição ou de saúde delicada.
Má-nutrição	Estado fisiológico anormal causado por desequilíbrios no consumo de energia, proteínas e/ou outros nutrientes na dieta, seja em déficit ou em excesso.
Vulnerabilidade Alimentar	Situação dos grupos populacionais que são afetados ou ameaçados por fatores que os colocam em risco de sofrer insegurança alimentar ou má nutrição.

Fonte: Formulado pela autora com base em FAO (2014, p.7-8)

Percebe-se, pelo Quadro 8, as diversas definições relacionadas à segurança/insegurança alimentar, e muitas outras poderiam ser adicionadas. Contudo, acredita-se que essas serão suficientes para os propósitos deste trabalho.

A insegurança alimentar também advém do acesso inadequado aos alimentos, o que contribui tanto para o aumento da desnutrição quanto para obesidade. Um fenômeno que tem sido recorrente nos países é a existência de altos índices de desnutrição convivendo com índices de obesidade. (FAO, 2018). A princípio pode parecer um paradoxo, mas a insegurança alimentar também contribui para obesidade. Em situações nas quais os recursos econômicos são mais escassos as pessoas tendem a comprar alimentos mais baratos e geralmente mais pobres em nutrientes. Fatores psicossociais como o stress e a depressão também podem levar a comportamentos de risco que provocam sobrepeso e obesidade. (FAO, 2018). A figura 4 ilustra os diversos fatores que podem conduzir a insegurança alimentar, tanto para a desnutrição quanto ao sobrepeso e obesidade. A cor amarela representa os fatores que são determinantes para desnutrição, já a cor laranja representa os determinantes de sobrepeso e obesidade:

Figura 4- Insegurança alimentar: fatores para desnutrição e sobrepeso



Fonte: Formulado pela autora com base em FAO (2018, p.30).

Assim sendo, as políticas brasileiras de segurança alimentar, que serão analisadas posteriormente, tiveram como foco, principalmente, o desenvolvimento de políticas públicas de combate à fome. Essa pode ser entendida como “(...) a manifestação mais grave da insegurança alimentar.” (BURITY *et al*, 2010, p. 26). Esse fenômeno, bem como algumas das perspectivas que se propõem a analisá-lo, são abordados no próximo tópico.

3.3 Fome: As Abordagens Clássicas e as “Novas Fomes”

A fome é, provavelmente, a face mais conhecida quando se fala em segurança alimentar. Autores como Paul Howe (2002), Howe e Stephen Devereux (2004), Devereux (2007), Comarc Ó Gráda (2009), Olivier Rubin (2016) definem a fome como um processo capaz de ocasionar um grande número de mortes por inanição. Mais especificamente, Rubin (2016) define a fome como: “(...) um evento pontual, identificável por um aumento na mortalidade, causado por inanição em massa e por doenças.” (RUBIN, 2016, p.20, versão livre da autora)¹³.

¹³ (...) is a discrete event identifiable by an increase in mortality caused by mass starvation and diseases.

Amrita Rangasami (1985) defende uma definição de fome na qual o excesso de mortalidade não é necessariamente parte integrante. Para a autora, as fomes podem ser entendidas como processos dinâmicos e prolongados, com dimensões socioeconômicas e que não terminam necessariamente com um excesso de mortalidade. Ela aprofunda sua análise dividindo o processo de fome em três fases: primeiramente, há um período de carência no qual até as necessidades básicas de subsistência tornam-se difíceis de serem supridas. Em um segundo momento, o período de fome se instala e, por fim, tem-se um estágio de morbidade no qual muitas doenças se espalham (RANGASAMI, 1985). Peter Walker (1989), assim como Rangasami (1985), também entende a fome como um processo socioeconômico. Além disso, ele acrescenta que se trata de um processo que tende a degradar os grupos mais vulneráveis da sociedade.

Sabe-se que conceituar a fome não é uma tarefa simples, uma vez que uma definição muito restrita pode negligenciar aspectos socioeconômicos, ao passo que uma perspectiva muito extensa pode encontrar dificuldades na delimitação e aplicação prática. Algumas abordagens se propuseram a explicar porque/como as fomes acontecem, são elas: Abordagem Malthusiana/Neomalthusiana, Abordagem Smithiana, Declínio da Disponibilidade de Alimentos (FAD¹⁴) e, Abordagem dos Direitos.¹⁵

3.3.1 Abordagem Malthusiana

A teoria Malthusiana surgiu em um quadro de crescimento populacional acelerado, ocasionado pelo contexto da Revolução Industrial e teve seu auge nas décadas de 60 e 70. Thomas Malthus (1798) considera a fome um “desastre natural”. Segundo a sua perspectiva, a população tenderia a crescer bem mais que a produção de alimentos e esse crescimento exagerado levaria a diversas catástrofes. A fome seria, então, uma forma “natural” de equilibrar o crescimento populacional desenfreado (MALTHUS, 1798). Uma das principais críticas a esse modelo é que ele seria demasiado catastrófico. Malthus desenvolveu sua teoria no século XVIII, no contexto da agricultura de subsistência, e não previu a revolução agrícola e dos transportes que resultaram no aumento da produção de alimentos (SARRACINO, 2010).

A previsão de Malthus não se concretizou. Pelo contrário, nas últimas décadas, com o desenvolvimento tecnológico, a produção agrícola cresceu mais que a população mundial, e essa produção seria mais do que suficiente para alimentar a todos (RUBIN, 2016; SIMON,

¹⁴ Sigla em inglês para *Food Availability Decline*.

¹⁵ Originalmente em inglês: *Entitlement Approach*.

2012). Atualmente, essas ideias são difundidas principalmente pelo *Worldwatch Institute*¹⁶ e Lester Brown¹⁷, os chamados “neomalthusianos”. Eles se diferenciam do Malthusianismo tradicional ao expandir a restrição ao crescimento populacional levando em conta a disponibilidade das terras para cultivo, a proteção dos recursos naturais e do meio ambiente.

3.3.1.1 Abordagem Smithiana

Essa abordagem é inspirada em Adam Smith (1776). Nela, a fome resulta de uma intervenção estatal falha. Geralmente, a perspectiva de Smith e a de Malthus tendem a ser agrupadas, porém, elas têm focos diferentes. O foco de Malthus é no “homem contra a natureza”, o de Smith é do “homem *versus* homem” (RUBIN, 2016, p.27). Adam Smith argumenta que “a fome nunca surgiu de qualquer outra causa, mas da violência do governo tentando, por meios impróprios, remediar os inconvenientes da escassez.” (SMITH, 1776, p. 526). A análise do autor se centra nas intervenções coercitivas do Estado no mercado como a proibição das exportações ou o ato de compelir os comerciantes a vender seus grãos.

Smith (1776) acreditava que o comerciante (mercado) teria capacidade de proteger as pessoas da fome. Contudo, essa proteção é algo que está além do mercado, devido a existência de falhas - como infraestrutura insuficiente e informações imperfeitas. Além disso, a alocação de recursos sob o que ele chama de competição perfeita não traz, necessariamente, equidade já que “A fome, muitas vezes, resulta de uma distribuição desigual de alimentos, independentemente de a distribuição ser economicamente eficiente no longo prazo.” (RUBIN, 2016, p. 28, versão livre da autora)¹⁸.

3.3.2 Abordagem do Declínio da Disponibilidade de Alimentos (FAD)

Essa perspectiva emerge no final do século XIX, acompanhada de um contexto de grandes avanços tecnológicos. Trata-se de uma visão mais otimista, na qual o Estado deveria garantir um fluxo adequado de alimentos para evitar a fome (RUBIN, 2016). Essa teoria foi rotulada de Abordagem do Declínio de Disponibilidade de Alimentos, FAD na sigla do termo em inglês, por se referir à preocupação em evitar declínios regionais na disponibilidade de alimentos.

¹⁶ Instituto fundado em 1974 por Lester Brown, é o primeiro instituto de pesquisa dedicado à análise de questões ambientais globais.

¹⁷ Fundador do *Worldwatch Institute* e *Earth Policy Institute*, ambos dedicados à causa ambiental. É autor de dezenas de livros sobre questões ambientais globais.

¹⁸ Famines often result from an unequal distribution of food; regardless of whether the distribution is economically efficient in the long run.

A FAD é uma resposta a abordagem Malthusiana. Seu entendimento é que a fome é causada por uma concentração espacial ou temporal da disponibilidade de alimentos. Sendo assim, o foco é na melhoria da capacidade de produção dos alimentos: “A abordagem FAD não tem uma base teórica complexa, aplicando a lógica simples de que a fome é causada pela falta de comida.” (RUBIN, 2016, p.31, versão livre da autora)¹⁹.

Nessa teoria, a fome resulta de uma redução súbita de alimentos, geralmente provocada por desastres naturais, guerras ou epidemias. A consequência desses eventos seria uma redução dos suprimentos e consequente aumento do preço, o que levaria as pessoas a consumir menos calorias. Uma exposição prolongada a esses fatores poderia levar à morte por inanição ou por doenças relacionadas à desnutrição (SARRACINO, 2010).

Em suma, indisponibilidade e produção insuficiente de alimentos são as principais causas da fome nesse modelo. Uma distribuição igualitária dos alimentos, para que todos pudessem ter uma nutrição adequada, é apontada como possível solução. Contudo, essa distribuição não é o que acontece na prática e os mais afetados pela crise de fome acabam sendo as classes mais pobres (SARRACINO, 2010).

Apresentadas as três principais lentes de análise sobre a fome, no quadro 9 é possível vê-las sumarizadas e comparadas:

Quadro 9- Síntese e comparação das três principais teorias clássicas sobre a fome

Teoria	Visão sobre a fome	Gatilho Causal	Papel do Estado	Crítica
Abordagem Malthusiana	A fome é um recurso da natureza	Crescimento populacional	O Estado não deve intervir (<i>laissez-faire</i>)	O crescimento populacional não é o fator determinante da fome.
Abordagem Smithiana	A fome é resultado de políticas estatais falhas	Intervenções estatais falhas	O Estado não deve intervir (<i>laissez-faire</i>)	O mercado é inadequado para evitar a fome, o que torna a intervenção estatal necessária.

¹⁹ The FAD-approach does not have a complex theoretical foundation, applying instead the simple logic that a famine is caused by a lack of food.

Abordagem da FAD	A fome é um problema logístico da produção de alimentos	Disponibilidade inadequada de alimentos	O Estado deve intervir e implementar medidas preventivas	A fome pode ocorrer sem o FAD e as questões distributivas são deixadas em grande parte sem solução.
-------------------------	---	---	--	---

Fonte: Formulado pela autora com base em (RUBIN, 2016, p.34)

3.3.3 A Abordagem dos Direitos

Foram apresentadas o que se tem chamado de abordagens clássicas sobre a fome. Elas foram, durante muitas décadas, as principais lentes de análise para o fenômeno. Por fim, tem-se a última abordagem a ser analisada, que é a abordagem dos direitos. Optou-se por examinar essa concepção em uma subseção à parte, porque ela representa um rompimento com as análises clássicas sobre a fome. A abordagem dos direitos ou *entitlement approach* foi proposta por Amartya Sen, em 1981, inicialmente no artigo “*Ingredients of famine analysis: availability and entitlements*” e foi mais aprofundada no livro “*Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*”. Nesse livro, o autor analisou alguns dos surtos de fome no século XX, na Índia, Bangladesh, Etiópia e na região do Sahel e sua principal conclusão foi que a causa da fome, nesses casos, não era a escassez alimentar ou falta de abastecimento, mas a dificuldade de os pobres terem acesso aos alimentos.

A abordagem de Sen (1981) representa um marco, porque trouxe uma forma inovadora de analisar a fome, inserindo a dimensão de acesso aos alimentos no debate sobre o fenômeno. Segundo esse autor, a fome ocorreria por uma “falha nos direitos”, que são definidos por ele como o conjunto de produtos que uma pessoa pode adquirir dados os canais legais de aquisição (Drèze, Sen; 1989). Amartya Sen (1981) acrescenta que os direitos podem ser adquiridos, dados os arranjos legais, políticos, econômicos e sociais da comunidade em que se vive. Os “conjuntos de produtos” podem ser entendidos como recursos adequados e estão diretamente ligados à dimensão acesso da segurança alimentar.

Sen (1981) agrupa as fontes legais de alimentos em quatro categorias de relações de direito: a) direitos baseados na produção: as pessoas têm direito ao que produzem; b) direitos baseados no comércio: as pessoas têm direito ao que pode ser obtido pela negociação de ativos físicos; c) direitos baseados no trabalho: as pessoas têm direito ao que podem obter por meio da sua força de trabalho; d) direitos baseados na transferência: as pessoas têm direito ao que é dado a elas voluntariamente em forma de transferência legal. Todos esses direitos influenciam

para a situação de fome, mesmo que haja comida suficiente. Em suma, a fome ocorre quando esses direitos falham.

Ainda segundo Sen (1981), os direitos de uma pessoa são compostos por dois fatores: a) sua dotação inicial: que equivale a força de trabalho, recursos, ativos; e b) seu mapeamento de direitos, que especificaria o conjunto de produtos que podem ser obtidos, considerando as dotações iniciais. Os direitos são expressos numa função entre a variável de mapeamento e a variável de dotação, uma falha nos direitos ocorre quando uma pessoa não consegue adquirir esse conjunto de produtos como, por exemplo, alimentos suficientes para sobreviver. Isso acontece devido à perda de dotação ou falha no mapeamento, se boa parte da população compartilhar essa “falha nos direitos” isso levaria à fome (SEN, 1981).

Nesse sentido, a fome não ocorre diretamente pela falta de disponibilidade de alimentos, mas por mudanças desfavoráveis no mapeamento e dotação. Essas mudanças desfavoráveis podem ser: aumento no preço dos alimentos, quebras de safras etc. (SEN, 1981). A possibilidade de a pessoa obter alimentos (ou qualquer outro produto que deseje) depende das relações de direito dessa sociedade. A prevenção da fome deve, portanto, focar na proteção dos direitos ao invés de na disponibilidade de alimentos em si (SEN, 1981; RUBIN, 2016).

A abordagem de Sen foi alvo de diversos debates e críticas. Rubin (2016) aponta as três principais: 1) a abordagem ignora a importância do fornecimento de alimentos na análise: isso se dá, em grande parte, devido ao foco na questão do acesso; 2) a estrutura dessa perspectiva não é eficiente para tratar dos impactos de guerras e colapsos sociais: o foco da análise de Sen é, principalmente, em aspectos econômicos, o que pode ser insuficiente, principalmente na análise da fome contemporânea ; 3) há certa dificuldade em incorporar a dimensão política na abordagem: os alimentos podem ser utilizados como armas de guerra ou com fins políticos.: “Embora a fome possa ser desencadeada por choques econômicos ou desastres naturais, as fomes modernas são inerentemente políticas, cada vez mais interligadas em agendas políticas e lutas pelo poder.” (RUBIN, 2010, p.50, versão livre da autora)²⁰.

Howe (2002) acrescenta que uma das limitações dessa abordagem é a adoção do individualismo metodológico, já que essa estrutura analítica dos direitos, focada no acesso do indivíduo a comida, tende a ser menos eficaz para processos comunitários, nacionais e internacionais. Devereux (2007), aponta outras questões:

²⁰ Although famines can be triggered by economic shocks or natural disasters, modern famines are inherently political, increasingly intertwined in political agendas and power struggles.

A abordagem dos direitos explica muito bem a fome que é causada pela pobreza e pelas falhas de mercado, e pode identificar com precisão quem está mais em risco nesses contextos. A abordagem é menos capaz de explicar a fome que são desencadeadas por políticas governamentais, guerras ou falhas do sistema de ajuda internacional, porque é essencialmente uma teoria sobre a economia dos processos de fome (DEVEREUX, 2007, p.6, versão livre da autora²¹).

Apesar das críticas, a abordagem de Sen representou uma ruptura importante com os paradigmas anteriores, nos quais a fome era sinônimo de escassez de alimentos. Além disso, ela é útil porque oferece uma estrutura de análise geral para diferentes casos de fome, atualmente ela pode ser utilizada para prevenção de fomes e desenvolvimento de políticas públicas (SARRACINO, 2010).

3.3.4 As “Novas Fomes²²”

Devereux (2007) é um exemplo de autor que traz novas perspectivas para a análise da fome. Em “*The New Famines*” ele enumera duas principais mudanças nos paradigmas para análise da fome: A primeira diz respeito à contribuição de Amartya Sen (1981), transferindo o foco da fome como resultado da FAD (baseado na produção) para uma questão ligada a falta de acesso (baseada no mercado). A segunda mudança de paradigma envolve, compreender a fome, não como uma falha de mercado, mas como uma falha política, já que: “As fomes contemporâneas são causadas deliberadamente (atos comissivos) ou não são evitadas quando elas poderiam e deveriam ter sido (atos omissivos).” (DEVEREUX, 2007, p.1, versão livre da autora)²³.

Antes do século XX, a maioria das fomes foi causada por desastres naturais ou conflitos. Devereux (2007) explica que as abordagens teóricas sobre a fome sofrem de duas limitações: o

²¹ The entitlement approach explains famines that are caused by poverty and market failures very well, and it can accurately identify who is most at risk in such contexts. The approach is less able to explain famines that are triggered by government policies, war or failures of the international relief system, because it is essentially a theory about the economics of famine processes.

²² Por vezes a autora intercambia o uso da palavra fome e fomes. Há primeiramente uma questão de tradução, em português tem-se apenas uma palavra para designar fome, enquanto em inglês tem-se basicamente duas: *hunger* e *famine*. Nesse contexto, entende-se *hunger* como sensação fisiológica (sentir fome) o que de certa forma só existiria uma. Já *famine* seria um processo de fome generalizada, podendo, portanto, ser diferente dependendo do contexto, local etc. Optou-se por usar “fome” no singular para se referir ao fenômeno de forma geral. Quando utilizada no plural “fomes” refere-se à tradução de “*famines*” buscou-se ser o mais fiel possível as perspectivas dos autores que tratam o fenômeno da fome como um processo e com múltiplas causas. Acredita-se que um dos motivos para os autores utilizarem o termo no plural é que suas análises por vezes são baseadas em estudos de caso, sendo, portanto: a fome na Índia, a fome na Etiópia ou ainda fomes causadas por escassez, fomes causadas por conflitos etc.

²³ Contemporary famines are either caused deliberately (acts of commission) or they are not prevented when they could and should have been (acts of omission).

foco em um único gatilho que seria o desencadeador da fome (falha de mercado, por exemplo), e a atribuição de um único fator subjacente de vulnerabilidade (crescimento populacional é um exemplo).

Devereux (2007) afirma que, nas “novas fomes”, a política é um fator central e direciona sua análise para os porquês do fracasso na prevenção das fomes. O autor expõe que as principais mudanças nos paradigmas da “velha fome”, para as “novas fomes” é o deslocamento do foco: de falhas de disponibilidade de alimentos, para o foco em falhas de acesso, responsabilidade e resposta.

Segundo ele, as teorias da “velha fome” têm várias limitações. São elas: despolitização da fome, atribuição a ela de causas divinas; foco majoritário na disponibilidade de alimentos em detrimento das falhas de acesso ou resposta; não entendimento da fome como um processo socialmente diferenciado. Além disso, as explicações focam em choques de produção e não em um choque no sistema alimentar como um todo (DEVEREUX, 2007).

Devereux (2007) argumenta, também que a Abordagem dos Direitos foi muito eficiente para explicar as fomes que não ocorrem por escassez de alimentos, mas essa teoria é insuficiente para explicar fomes que resultam de violações de direitos humanos, de falhas políticas ou na ajuda humanitária. Nesse sentido, haveria uma nova mudança de paradigma que sai das falhas de acesso (proposta pela Abordagem dos Direitos) e se desloca para as falhas de resposta:

A questão crítica não é mais: "O que causou a escassez de alimentos?" (Seca, pobreza, fracasso do mercado, guerra?), mas "porque a escassez de alimentos se tornou fome?" ou, de um ponto de vista - mais político - "quem permitiu a fome acontecer?" ou mesmo "quem fez a fome acontecer?" (governo, milícia, agências de ajuda?). A mudança conceitual necessária é, ao invés de perguntar "o que causou a fome?", perguntar "quem causou a fome?" (DEVEREUX, 2007, p.10, versão livre da autora)²⁴.

Ainda segundo Devereux (2007), dois tipos de capacidades são necessárias para que se previna a fome: capacidade técnica e política. A primeira trata de excedentes alimentares, logística e gerenciamento. A segunda se dá em dois níveis: nacionalmente, por meio de um “contrato anti-fome” entre governantes e cidadãos, e internacionalmente pela “indústria humanitária”. Por fim, o autor resume seu argumento acerca do pensamento sobre as “novas fomes”, afirmando que as fomes contemporâneas não são mais atos de Deus (desastres naturais,

²⁴ The critical question is no longer: ‘What caused the food shortage?’ (drought, poverty, market failure, war?), but ‘Why did the food shortage become a famine?’ or – more politically – ‘Who allowed the famine to happen?’ or even ‘Who made it happen?’ (government, militia, aid agencies?). The conceptual shift required is from asking ‘What caused the famine?’ to asking ‘Who caused the famine?’.

crescimento populacional), elas são “atos do homem” causadas pela ação ou omissão. Essas novas fomes são de natureza política porque, quase sempre, poderiam ter sido evitadas e declara que “as fomes que ocorreram desde que se tornaram tecnicamente evitáveis foram fracassos políticos ou sucessos, em casos de intenção malévola.” (DEVEREUX, 2007, p.10, versão livre da autora)²⁵.

3.4 A Inserção Internacional da Questão da Fome e da Segurança Alimentar: A Busca Conjunta por Soluções

Na seção anterior, foram apresentados conceitos e debates que influenciaram, e ainda influenciam, o entendimento do fenômeno da fome e da segurança alimentar. Essas perspectivas inspiraram muitas tentativas de solucionar esses problemas de forma conjunta, algo que se deu, principalmente, por meio de Conferências promovidas pela FAO. O objetivo dessa seção é expor a questão da fome e da segurança alimentar inseridas como uma questão internacional, algo que foi introduzido com a Liga das Nações. Serão apresentados os principais marcos nas discussões sobre a fome como um problema que deve ser enfrentado de forma concertada.

Foi após a Primeira Guerra que a preocupação mundial em relação à fome e seu enfrentamento de maneira conjunta tiveram maior ênfase. Isso se deveu, em grande parte, aos efeitos desastrosos do conflito nas economias dos países, que se tornaram ainda mais intensos com a eclosão da Segunda Guerra, impactando todo o sistema econômico mundial (SILVA, 2014).

O termo Segurança Alimentar passou a ser utilizado no pós Primeira Guerra Mundial, quando se verificou que a formação de estoques “estratégicos” e a capacidade de produção de alimentos eram questões que poderiam afetar a soberania nacional (MALUF, MENEZES e MARQUES, 2004).

Entre os anos de 1930 a 1945, concentraram-se os primeiros debates nos quais a alimentação começou a ser entendida como uma questão que ia além das fronteiras domésticas. As primeiras discussões sobre o que, posteriormente, viria a ser chamado de segurança alimentar floresceram na Liga das Nações. Para John Shaw (2007), a década de 1930 foi marcada por três perspectivas principais no campo alimentar: o início da cooperação em

²⁵ Famines that have occurred since they became technically preventable have been political failures – or successes, in cases of malevolent intent.

políticas nutricionais, a rigidez e controle do mercado, e o interesse em acordos intergovernamentais de *commodities*.

No início dos anos 30, a Grande Depressão prejudicou os rendimentos de produtores e consumidores, deixando clara a necessidade de algum arranjo intergovernamental que tratasse dos alimentos básicos. Além disso, nesse período foram propagadas várias descobertas da ciência da nutrição, que apontaram os efeitos nocivos da desnutrição para a saúde, situação que poderia afetar até os países com renda relativamente alta (SHAW, 2007).

Nesse contexto, que reforçava a importância da questão alimentar, a então Iugoslávia solicitou informações e propôs à Liga das Nações a produção de uma análise da situação alimentar mundial. A divisão de saúde da Liga conduziu uma pesquisa e publicou, em 1935, o relatório “Nutrição e Saúde Pública”, o qual demonstrou haver uma profunda escassez de alimentos em países pobres. Esse estudo pioneiro foi o impulso inicial para que se percebesse a necessidade de políticas alimentares conjuntas (SHAW, 2007; SIMON, 2012).

Ainda sob a sombra da recessão de 1930, os governos passaram a controlar os preços, a produção de alimentos e outros produtos agrícolas nos países exportadores, além de impor restrições comerciais nos países importadores. Nessa conjuntura, percebe-se um interesse maior na regulamentação do comércio mundial de alimentos e outros produtos básicos por meio de ações intergovernamentais (SHAW, 2007).

A discussão sobre a temática alimentar nesse período era normalmente abordada em duas frentes: a primeira tratava dos problemas da nutrição mundial e a segunda em como a redução da produção dos alimentos contribuiria para a elevação dos preços das *commodities* no comércio internacional. Apesar dessas duas frentes, as discussões relacionadas ao comércio internacional eram, por vezes, privilegiadas (SIMON, 2012).

Após o Relatório da Liga das Nações de 1935, nenhuma ação tinha sido tomada, além de barreiras tarifárias e restrições à produção. Stanley Bruce, representante da Austrália, propôs para a Liga, a criação de comitês para descobrir quanto de comida era necessário e quais meios poderiam ser utilizados para fazer com que as nações cooperassem em um plano alimentar mundial. Após um amplo debate na Assembleia da Liga das Nações, argumentou-se que aumentar a produção de alimentos para atender às necessidades humanas traria prosperidade à agricultura, que transbordaria para a indústria e traria a expansão necessária da economia mundial, através do que Bruce descreveu como "o casamento da saúde e da agricultura" (SHAW, 2007).

Essa nova perspectiva foi bem aceita e passou a considerar, na alimentação, aspectos relacionados à saúde, economia e política. Como resultado, acordou-se um padrão internacional de requisitos alimentares que indicou a quantidade de alimentos necessários para abastecer a necessidade das populações em todo o mundo. Um comitê misto também foi criado, composto pelas principais autoridades em nutrição, agricultura e economia, a fim de examinar e fazer recomendações sobre todos os aspectos do problema alimentar, incluindo produção, transporte e comércio (SHAW, 2007).

Em 1937, esse comitê misto produziu um relatório no qual foi expressa a relação entre a saúde, agricultura e economia política. Nele, a agricultura foi apontada como uma forma de combater a insegurança alimentar e se enfatizava a necessidade de cooperação internacional para uma política de alimentação global (LEAGUE OF NATIONS, 1937).

Em 1938, houve uma reunião para discutir acerca da implementação dessa política da qual participaram 22 nações, incluindo Rússia e Estados Unidos. Contudo, com a eclosão da guerra, houve paralisação dessas negociações (SHAW, 2007). As discussões foram retomadas em 1943, na Conferência de Hot Springs, que viria a ser o embrião da FAO.

Nesse contexto, o entendimento dominante era de que a insegurança alimentar era resultado da produção insuficiente de alimentos nos países pobres, conseqüentemente, as respostas dadas para a garantia da segurança alimentar estavam relacionadas, principalmente, à assistência alimentar e ao aumento da produtividade, um forte argumento para a Revolução Verde²⁶ (BURITY *et. al*, 2016).

Destaca-se que foi por meio da criação da FAO, em 1945, que o conceito de Segurança Alimentar ganhou repercussão internacional. A Organização teve sua gênese na Conferência das Nações Unidas sobre Alimentação e Agricultura, convocada por Franklin Roosevelt, e realizada em Hot Springs (EUA), em 1943, durante a Segunda Guerra Mundial. Essa Conferência foi muito influenciada pelas concepções de nutrição e seus reflexos na saúde e bem-estar, assuntos discutidos desde a Liga das Nações. Nos debates, foi enfatizada a necessidade de expandir a produção, visando o suprimento abundante de alimentos, além de frisar a interdependência entre consumidor e produtor (SHAW, 2007).

²⁶ A Revolução Verde foi: “baseada fundamentalmente no aumento da produtividade, a partir de variedades de alto rendimento, do uso intensivo de insumos químicos, de irrigação e de mecanização. Todavia, apesar dos estupendos resultados obtidos em termos de produção de alimentos (...) na atualidade, há um reconhecimento de que a revolução verde trouxe também sérios problemas de equidade social e de sustentabilidade da produção agrícola a longo prazo” (KITAMURA, 1993, p. 45-46).

Na declaração final da referida Conferência, a pobreza foi apontada como principal causa para a fome e a má nutrição. A responsabilidade de garantir alimentação para os cidadãos foi imputada a cada nação, contudo, esse objetivo só seria alcançado se as nações trabalhassem juntas. Para tratar a questão da pobreza, a Declaração enfatizava que era necessário que as pessoas tivessem poder de compra dos alimentos, e que isso se daria por meio da expansão da economia mundial (FAO, 1943).

A primeira sessão da FAO ocorreu em 1945, em Quebec, Canadá, com objetivos relacionados à melhoria da nutrição, eficiência na produção, melhoria nos padrões de vida da população rural, além de se empenhar para a expansão da economia mundial. Foram definidas, também, algumas funções dessa Organização que são, de modo geral, ligadas a praticamente todas as questões relacionadas à nutrição, alimentação e agricultura. São exemplos dessas atividades a coleta e análise de informações, políticas sobre *commodities* e o fornecimento de assistência técnica aos governos (FAO, 1945).

Os objetivos da FAO eram de ir além de questões de produção, algo já havia sido debatido na Liga das Nações com o “casamento da saúde com a agricultura”. Almejava-se lidar com questões de longo prazo, focando na saúde e nutrição do indivíduo. Na Conferência de Quebec, foram pauta das discussões tanta a questão da escassez quanto a possibilidade de se produzir excedentes. Para resolver o primeiro ponto foi sugerida a criação de um órgão para captar suprimentos escassos; já no problema dos excedentes recomendou-se a elaboração de programas nacionais acerca de *commodities* e ajustes agrícolas. Em conclusão, a Conferência recomendou reservas adequadas de suprimentos e descarte ordenado dos excedentes, se necessário (YATES, 1955).

Os debates iniciados na Liga das Nações sobre a escassez de alimentos e sua maior ocorrência nos países pobres foram confirmados pela Pesquisa Alimentar Mundial, realizada em 1946, pela FAO. Na Pesquisa, apontou-se a necessidade de aumentar a produtividade agrícola, fez-se a análise dos padrões de consumo, traçaram-se metas nutricionais e concluiu-se que pelo menos um terço da população não obteria calorias suficientes. Esses dados, somados ao trauma da falta de alimentos no pós-guerra, levaram o foco para o aumento da produção de alimentos (SIMON, 2012).

Durante e após a Segunda Guerra, as políticas de incentivo à produção alimentar foram tão bem-sucedidas que geraram excedentes agrícolas. Com o receio de uma nova crise econômica, canalizaram-se os excedentes dos países desenvolvidos para os países em

desenvolvimento, na forma de ajuda alimentar dentro do sistema ONU, constituindo-se, assim, o Programa Alimentar Mundial (PAM), no ano de 1961 (BURITY *et. al* 2010; SHAW, 2007; SIMON, 2012). O PAM foi estabelecido por meio da resolução sobre o “fornecimento de excedentes alimentares para pessoas com déficit de alimentos através dos Sistemas das Nações Unidas”. Dessa forma, reconheceu-se que o desenvolvimento econômico nos países em desenvolvimento era uma das ferramentas para erradicar a fome (ONU, 1961).

No mesmo ano, 1961, foi criada uma comissão para estabelecer padrões internacionais de higiene, rotulagem e processamento de alimentos. A Comissão Conjunta *Codex Alimentarius* resultou de uma parceria entre a FAO e a Organização Mundial da Saúde (OMS) (SHAW, 2007; SIMON, 2012).

Percebe-se que os debates apresentados têm seu foco na dimensão disponibilidade, e que as ações para combater a fome e garantir a segurança alimentar foram direcionadas, basicamente, para o aumento da produção. Esse cenário mudou na década de 1970, quando houve redução da produção mundial de cereais ocasionada por condições climáticas adversas, com o conseqüente aumento no preço desses alimentos. Esses fatores, somados à elevação do preço do petróleo por parte da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) - o que impactou no aumento do preço das *commodities*- levaram a uma forte crise alimentar mundial (SHAW, 2007; SIMON, 2012).

Nesse contexto de escassez de alimentos e quebra de safras, em 1974 aconteceu em Roma a Conferência Mundial de Alimentação. Trata-se de um marco importante porque nela se reconheceu a segurança alimentar como uma preocupação comum das nações. Além disso, um conceito formal de segurança alimentar começou a ser delineado. Silva (2014) afirma que o ponto principal dessa Conferência foi o deslocamento dos debates em relação à fome de um polo exclusivamente técnico para uma arena social e política. Nesse período, houve reforço da ideia de modernização da agricultura, baseando-se nos preceitos da Revolução Verde.

Na Conferência citada acima, concluiu-se que só o aumento da produtividade não seria suficiente para garantir a segurança alimentar, retornando-se à visão inicial na qual a pobreza foi apontada como principal causa da fome e da má nutrição, reforçando, assim, a necessidade de uma política global de alimentação (BURITY *et. al*, 2010; SHAW, 2007). Estabeleceram-se também, várias instituições para lidar com a questão, dentre elas: o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), o Comitê de Segurança Alimentar (CSA), o Sistema Global Internacional de Aviso Prévio (GIEWS), o Conselho Mundial de Alimentos, o Comitê de

Políticas e Programas de Ajuda Alimentar (CFA), a Reserva Internacional de Alimentos para Emergências, dentre outros (SHAW, 2007).

No final da década de 1970, foi aprovado o Programa de Ação de Segurança Alimentar, cujo objetivo era ajudar os países em desenvolvimento, com déficit de alimentos, a importar e armazenar produtos alimentícios (FAO, 1979). Até então, os debates sobre o conceito de segurança alimentar enfatizaram duas dimensões principais: disponibilidade e estabilidade, algo que mudaria na década seguinte.

Na década de 1980 houve uma redução no preço dos alimentos causada pelo aumento da produtividade e dos estoques, levando, inclusive, à produção de excedentes. Esses excedentes acabaram se transformando em mercadorias industrializadas. Esse episódio demonstrou que uma larga produção de alimentos e uma farta disponibilidade não significam melhoria na segurança alimentar. Nesse entendimento, a pobreza foi novamente encarada como um dos principais entraves para o alcance da segurança alimentar (BURITY *et al*, 2016).

O debate avançou, também, no sentido nutricional, com a distinção das causas imediatas das causas fisiológicas da fome. Além disso, outra dimensão foi adicionada ao conceito de segurança alimentar: a dimensão acesso, introduzida a partir das ideias de Amartya Sen (1981), mas que só foi formalmente reconhecida durante a Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996. O foco nessa época era na relação entre as pessoas e os alimentos: “Ao invés de perguntar: ‘Há comida suficiente para alimentar todo mundo?’, a pergunta foi mudada: ‘Todo mundo tem comida suficiente?’” (DEVEREUX, 2007, p.10, versão livre da autora)²⁷.

Inspirado nas ideias de Sen (1981), foi adotou-se uma resolução, em 1983, na qual se afirmava que “(...) o objetivo final da segurança alimentar mundial é garantir que todas as pessoas, durante todo o tempo tenham acesso físico e econômico aos alimentos básicos de que necessitam.” (FAO, 1983, p.14 versão livre da autora)²⁸. O acesso aos alimentos deveria ser físico e econômico e também era necessário o acesso aos recursos indispensáveis à produção de alimentos, como a terra e os demais meios de produção (SIMON, 2012).

Em 1985, tem-se o Pacto Mundial sobre Segurança Alimentar, que versou sobre o direito de “todos estarem livres da fome” (FAO, 1985). Posteriormente, em 1986, o Banco

²⁷ Instead of asking: ‘Is there enough food to feed everybody?’, the question was turned around: ‘Does everybody have enough food.’

²⁸ “(...) the ultimate objective of world food security is to ensure that all people at all times have both physical and economic access to the basic food they need.”

Mundial lançou um Relatório intitulado *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*, o qual diferenciou a insegurança alimentar crônica da transitória. Esse relatório contribuiu para fragilizar a teoria de Malthus, restando demonstrar que, nos últimos 40 anos, a produção global de alimentos havia sido superior ao crescimento populacional. Essa conclusão foi obtida por meio de dados dos *World Food Surveys*, realizados pela FAO entre 1977 e 1987. Este estudo apontou a pobreza e a falta de poder de compra dos países e dos indivíduos como a razão do não usufruto da abundância global de alimentos por parte desses (WORLD BANK, 1986; SHAW, 2007).

Nos anos 1990 foi cunhado o atual conceito de Segurança Alimentar da FAO. Antes disso, em 1992, foi realizada a Conferência Internacional de Nutrição, em uma parceria da FAO com a OMS. Nela, perspectivas de qualidade nutricional, biológica e sanitária foram acrescentadas à visão de segurança alimentar, reconhecendo, ao indivíduo, o direito a alimentos adequados e seguros. Aprovou-se, também, um Plano de Ação para a Nutrição, calcado na cooperação intersetorial e na coordenação entre todos os atores envolvidos (FAO, WHO, 1992). No Brasil, por ocorrência da Conferência Internacional de Nutrição, foram incorporados os aspectos nutricionais e sanitários ao conceito de segurança alimentar, passando a ser adotado como Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (BURITY *et al*, 2010).

No ano de 1996 aconteceu a Cúpula Mundial de Alimentação e, diferentemente de outros debates, ela não surgiu em um contexto de crise alimentar e nela foram anunciados avanços na redução da insegurança alimentar. Num contexto mais positivo, acordou-se a visão de segurança alimentar mais utilizada até hoje, pautada em uma abordagem multidisciplinar e multicausal da segurança alimentar.

Concomitantemente à Cúpula, no Brasil ocorria um fórum paralelo de organizações não governamentais (ONGs) e movimentos sociais. Insatisfeitos com a resolução do evento, o grupo brasileiro que integrava esse fórum paralelo resolveu formar um grupo de trabalho e, em 1998, realizou-se em São Paulo um evento com cerca de cinquenta organizações sociais de todo o Brasil onde foi criado o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (BURITY *et al*, 2010).

Essa Cúpula é um marco na história da segurança alimentar, tanto pela definição do conceito, quanto pelos compromissos que nela foram assumidos. No Plano de Ação aprovado, cada nação adotaria uma estratégia coerente com suas capacidades, para que conseguisse

atender as necessidades domésticas e cooperar internacionalmente. A meta do Plano era, até 2015, reduzir pela metade o número de pessoas subnutridas (FAO, 1996).

No ano 2000 foram estabelecidos os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)²⁹, no qual o ODM 1 visava acabar com a fome e a miséria até 2015. Foram os bons resultados do Brasil voltados ao alcance dessa meta que deram projeção internacional as políticas públicas brasileiras de combate à fome. O Brasil alcançou a meta do ODM 1, 9 anos antes, reduzindo a pobreza extrema de 22,1% em 1990 para 10,8% no ano de 2006 (MALUF; LEÃO, 2012).

Posto isso, buscou-se por meio do exposto, compreender a construção da concepção de segurança alimentar, bem como identificar um conjunto de orientações para se lidar com o fenômeno da fome. As principais perspectivas que nortearam o pensamento global sobre o tema deslocaram o debate entre questões de disponibilidade, produção e acesso. Contudo, novas complexidades foram se agregando à questão e, apesar de alguns avanços, percebe-se a fome como um problema ainda muito presente na vida de milhares de pessoas.

Soluções continuam sendo buscadas, debatidas e disseminadas. Por meio da cooperação, experiências exitosas são difundidas como modelos de sucesso a serem reproduzidos. É o caso do Brasil, país que frequentemente é apontado como um caso de sucesso devido aos bons resultados alcançados em suas políticas domésticas de combate à fome. O que o Brasil fez de diferente? Quais foram os fatores que contribuíram para esse êxito? Quais foram as estratégias utilizadas e como a estratégia de cooperação brasileira capturou a temática da fome e a utilizou como forma de projetar o país? Essas e outras questões serão analisadas no próximo capítulo.

4 A ESTRATÉGIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO

Nos segundo e terceiro capítulos desta dissertação foram fornecidas as bases para as discussões sobre cooperação internacional para o desenvolvimento e segurança alimentar. Inicialmente, foram apresentados os conceitos de forma mais geral e sempre que possível a análise foi detalhada nas definições e perspectivas brasileiras. Buscou-se contextualizar e fornecer suporte para responder à pergunta que norteia essa pesquisa: como a questão da

²⁹ Os ODM, foram substituídos pelos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) em 2015, neles o ODS 2 visa acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável.

segurança alimentar, em especial o tópico da fome, inseridas na cooperação Sul-Sul colaboraram para projetar internacionalmente o Brasil no período de 2003 a 2010?

Partindo dessa indagação percebe-se que no período analisado foram feitas várias mudanças na agenda da política externa de modo a priorizar o combate à fome. Essas mudanças incluíram uma aproximação maior com os países do Sul por meio da cooperação e da participação em iniciativas conjuntas em campos vinculados a segurança alimentar.

Nesse último capítulo, busca-se validar a hipótese que a questão da segurança alimentar/fome foi utilizada no âmbito da cooperação Sul-Sul, no período 2003 a 2010, como forma de promover a inserção internacional brasileira, partindo da premissa que ocorreu um misto de cooperação e estratégia. A cooperação sendo expressa principalmente nos valores e na solidariedade evocada ao Sul e a estratégia na instrumentalização dos interesses brasileiros na política externa (MILANI, 2018), (GOULART, 2014), (VALLER FILHO, 2007).

A primeira seção tratará do tema da fome na política externa do governo Lula da Silva, bem como das estratégias empregadas na cooperação do período: “Presença Soberana”; “Autonomia pela Diversificação”; “Multilateralismo de Reciprocidade”, “Diplomacia Presidencial”. A segunda seção apresenta o “modelo” de cooperação em segurança alimentar e nutricional do Brasil e porque ele é considerado exitoso. São expostos em caráter exemplificativo, dois dos principais projetos brasileiros internacionalizados: o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa de Aquisição de Alimentos.

4.1 O Tema da Fome na Política Externa Brasileira

Antes das políticas de segurança alimentar alcançarem o status de políticas prioritárias entre 2003 e 2011 elas passaram por um processo de desenvolvimento ao longo das décadas. Anteriormente a esse período que está sendo analisado cabe destacar o trabalho de Josué de Castro que inovou ao investigar, já nos anos 1940, sobre a fome e a pobreza considerando-as uma questão social e política. Nas análises de Castro (1984) o problema da alimentação foi entendido como um complexo de manifestações biológicas, econômicas e sociais. Além disso, para esse autor, a erradicação da fome seria sobretudo uma decisão política. Baseando-se nos diagnósticos de Josué de Castro entre os anos 1940 e 1950, vários projetos foram desenvolvidos no Brasil. Como exemplos, tem-se a instituição do salário-mínimo, a criação dos serviços de alimentação coletiva e a Campanha da Merenda Escolar que viria a se tornar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (LEÃO, MALUF, 2012).

Josué de Castro foi indicado duas vezes ao prêmio Nobel (Medicina e da Paz) e de 1952 a 1956 ocupou o cargo de Presidente do Conselho Executivo da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação FAO/ONU e em 1962 foi nomeado Embaixador do Brasil na Organização das Nações Unidas. Com o golpe de Estado de 1964, Josué foi exilado e teve seus direitos políticos cassados, asilou-se em Paris cidade na qual ele lecionou em Universidades (ZIEGLER, 2013; ANDRADE, 1997).

Outras ações de relevância para a segurança alimentar só voltariam a ocorrer com o fim da ditadura militar. Em 1986, foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição no contexto da 8ª Conferência Nacional de Saúde. No relatório final desta Conferência já se pleiteava uma Política Nacional de Alimentação, um Sistema Nacional de Segurança Alimentar, bem como a criação de um Conselho nessa temática (LEÃO, MALUF, 2012).

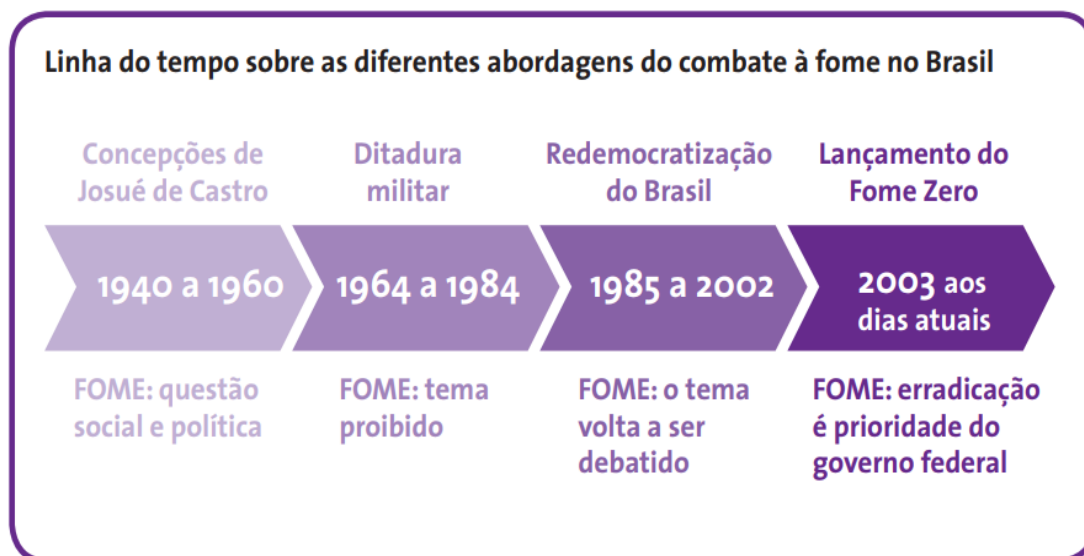
Destaca-se também, a atuação do sociólogo Herbert de Souza, o “Betinho”. Durante os anos 90, ele liderou o movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida³⁰ que, conjuntamente com o movimento Ética na Política³¹, lançariam o Mapa da Fome (VASCONCELOS, 2005). Essa Mapa consistiu em uma parceria entre a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) e o IPEA e foi importante para difundir a questão da segurança alimentar. Por meio do seu diagnóstico constatou-se que mais de 32 milhões de brasileiros não possuíam condições financeiras para adquirir uma alimentação adequada nutricionalmente (IPEA, 1993).

Não é objetivo desta seção expor todas as ações relacionadas à segurança alimentar ao longo das décadas, apenas apontar que ainda que de forma mais tímida e pontual, já existiam debates e ações relacionadas ao combate à fome anteriores ao governo Lula da Silva. A figura 5, abaixo, sumariza as perspectivas sobre a fome desde a década de 1940, até o período analisado:

³⁰ “A Ação da Cidadania nasceu em 1993, formando uma imensa rede de mobilização de alcance nacional para ajudar 32 milhões de brasileiros que, segundo dados do Ipea, estavam abaixo da linha da pobreza. Criada no auge do Movimento pela Ética na Política, a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida se transformou no movimento social mais reconhecido do Brasil. Seu principal eixo de atuação é uma extensa rede de mobilização formada por comitês locais da sociedade civil organizada, em sua maioria compostos por lideranças comunitárias, mas com participação de todos os setores sociais (AÇÃO CIDADANIA, 2019)”.

³¹ Movimento formado por 18 entidades civis em 1992 e tinha o objetivo de “pressionar” a investigação das acusações contra o então presidente Fernando Collor, organizando inclusive o Fórum pelo Impeachment. (FGV/CPDOC, 2019).

Figura 5- Perspectivas Brasileiras sobre a Fome ao Longo das Décadas



Fonte: LEÃO; MALUF (2012, p.19)

Apesar da existência de iniciativas relacionadas ao combate a fome, foi a partir de 2003, com a eleição de Lula da Silva, que essa temática se torna a pauta principal das políticas públicas tanto nacionais como internacionais, algo que foi respaldado principalmente pela cooperação Sul-Sul que nesse período foi um “eixo estruturante” da política externa brasileira (RAMANZINI JÚNIOR, MARINO, ALMEIDA, 2015).

Pio Penna Filho (2006) argumenta que, com a chegada do então presidente Lula da Silva ao poder, a política externa tornou-se um instrumento para promover as questões sociais, então, no centro da agenda. Nesse período essa agenda priorizou a cooperação com os países em desenvolvimento, em especial a cooperação Sul-Sul, buscou-se maior participação internacional inclusive por meio de auxílio em áreas sociais em campos articulados com a segurança alimentar.

Maluf e Santarelli (2015, p.6) apontam três fatores que pautaram a expansão da atuação brasileira em segurança alimentar e nutricional, seriam: 1) a intensificação das relações Sul-Sul como diretriz da política externa brasileira desde o governo Lula da Silva; 2) o ressurgimento do debate em torno da segurança alimentar no contexto da crise de produção de alimentos em 2006/7; 3) a crescente relevância da dimensão nutricional observada nas ações de organizações internacionais e Estados.

A atuação brasileira na cooperação em segurança alimentar e nutricional se inseriu no bojo da cooperação Sul-Sul. Essa modalidade de cooperação foi utilizada como estratégia da

política externa do Brasil e representou uma nova tática de inserção internacional brasileira com enfoque no multilateralismo, busca por novas parcerias e mercados, principalmente com a África (ABC; IPEA, 2016).

A estratégia de cooperação Sul-Sul foi conduzida pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE), que buscou caracterizá-la como diferente dos projetos de ajuda vindos do Norte: “a cooperação brasileira para o desenvolvimento tem sido movida por princípios alinhados às visões de relações equânimes e de justiça social, constituindo-se em importante instrumento de política externa.” (ABC; IPEA, 2010, p. 16).

Nota-se, também, um forte posicionamento nos pronunciamentos oficiais que buscou caracterizar a cooperação brasileira como solidária e não interessada. Ainda que esses possam ser componentes da cooperação, a política externa necessita de um componente prático que justifique as ações de seus decisores. Além disso, “(...) revestir a cooperação com caráter eminentemente solidário não deixa de ser a sinalização prática de um objetivo de política externa: mostrar o Brasil como parceiro diferente dos doadores tradicionais.” (ALBUQUERQUE, 2013, p. 12).

Alguns autores trabalham em direção ao entendimento da hipótese proposta nesta dissertação: que a cooperação Sul-Sul brasileira em segurança alimentar se baseou em um misto de cooperação e estratégia. Wladimir Valler Filho (2007) trata da cooperação técnica brasileira como um instrumento de solidariedade e de ação diplomática; Mayra Goulart (2014) trabalha com a perspectiva de solidariedade e estratégia na política externa brasileira para a África; Milani (2018) trata da solidariedade e interesses na cooperação internacional para o desenvolvimento de forma mais ampla.

Nesse entendimento, Thiago Lima, Flávia Belmont e Atos Dias (2013, p.51) expressam que a assistência e a ajuda alimentar podem ser consideradas formas de alcançar os interesses no sistema internacional:

(...) não é possível considerar que a cooperação fornecida pelo Brasil seja desinteressada ou altruísta. Há indícios de que ela avança nos interesses nacionais, sejam comerciais, sejam políticos. Isso não quer dizer, entretanto, que estejam excluídas preocupações reais com o desenvolvimento e o combate à fome (LIMA, BELMONT, DIAS, 2013, p.50)

Para o embaixador brasileiro Valler Filho (2007), a cooperação técnica brasileira foi um instrumento de solidariedade e de ação diplomática. Segundo ele, os objetivos da cooperação seriam duplos:

Enquanto cooperação prestada, seria instrumento de política externa que visava ao mesmo tempo objetivos políticos e econômicos. Afirmava-se o Brasil como potência emergente, estreitamente vinculado à promoção de exportações e abrindo mercado para consultores e equipamentos brasileiros. E como cooperação recebida, tanto multilateral quanto bilateral, com o objetivo de trazer para o País tecnologia e conhecimentos necessários aos projetos nacionais de desenvolvimento (VALLER FILHO, 2007, p.68).

Houve um incremento e diversificação de parcerias com vários países, além de um aumento nos aportes financeiros destinados a cooperação. Segundo dados do Relatório Cobradi, os valores totais empregados na cooperação praticamente dobraram passando de cerca de R\$ 384 milhões em 2005, para mais de R\$ 724 milhões em 2009. Nos dados desse Relatório é possível perceber, também, que as contribuições para organizações internacionais é o item no qual foi aplicado mais dinheiro, cerca de 76%. A assistência humanitária e a cooperação técnica também tiveram aumentos expressivos. Juntas em 2005 elas representavam 7,51% do orçamento para cooperação, algo que em 2009 se eleva para 25,51% (IPEA, ABC, 2010).

Por meio da cooperação e participação nos espaços de diálogo, o Brasil buscou aumentar sua projeção internacional pela criação de uma imagem positiva e fortalecimento dos vínculos de solidariedade com os países em desenvolvimento: “Como há interesse em aumentar a capacidade de influência e diminuir a vulnerabilidade no âmbito externo, é importante ter o apoio de outros países para que esses objetivos sejam alcançados.” (RAMANZINI JÚNIOR; MARINO; ALMEIDA, 2015, p.14-15).

Nesse sentido, Carlos Alfonso Iglesias Puente (2010) argumenta que uma das estratégias da política externa brasileira (PEB) no período era a da “presença soberana”, que se daria em 4 núcleos: 1) perspectiva humanista da ação externa; 2) afirmação nacional; 3) reconstrução da autoestima do povo; e 4) recuperação da função do Estado em induzir desenvolvimento econômico.

Outra estratégia de inserção internacional foi a “Autonomia pela Diversificação”. De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), nesse período o Brasil buscou o interesse nacional sem alinhamentos automáticos, com vários parceiros (desenvolvidos, em desenvolvimento) e em vários tipos de assuntos que atendiam, diretamente ou não, aos interesses brasileiros. Essa estratégia se expressou por meio do regionalismo e integração regional, com ênfase nas relações Sul-Sul, liderança em fóruns como IBAS³² e alianças como o G20.

³² Fórum de diálogo Índia, Brasil, África do Sul.

Ainda sobre as estratégias, Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno (2008) alegam que desde 2003 já era perceptível a ênfase dada aos fóruns multilaterais pela política externa brasileira. A FAO tornou-se um espaço de atuação relevante para o governo brasileiro, o que contribuiu para que a temática da segurança alimentar adquirisse relevância no meio internacional. Para esses autores, o Brasil nesse período valeu-se do “Multilateralismo de Reciprocidade”. Esse conceito, expressa o entendimento que a reciprocidade se estabelece no sistema internacional quando as regras do ordenamento multilateral beneficiam todos os Estados envolvidos, sem privilegiar aqueles que são considerados potências. O Multilateralismo de Reciprocidade expressa a tentativa de democratizar a globalização e, no caso da SAN, com uma “pitada de moral” (CERVO, BUENO, 2008, p. 493- 494).

Essa pitada de moral apontada pelos autores acima citados manifestou-se por um argumento solidarista que foi apresentado como a principal motivação para a priorização do eixo Sul-Sul na política externa. Esse argumento, envolve a ideia de um passado colonial comum, luta contra o imperialismo, existência de identidade entre os atores envolvidos - que se relaciona com a condição de países emergentes- além de compartilhamento dos mesmos desafios (AYLLÓN, LEITE, 2010).

Por meio das relações com os países em desenvolvimento o Brasil buscou fortalecer a sua própria posição no mundo. Os benefícios extrapolaram a arena política estendendo-se também para a área comercial, as empresas brasileiras expandiram seus negócios e aumentaram sua presença nos países parceiros, aumentando as exportações principalmente de *commodities*:

Embora a CSS brasileira seja baseada na filosofia da associação para o desenvolvimento e nos princípios de solidariedade e corresponsabilidade, os propósitos a ela vinculadas não se resumem, exclusivamente, ao objetivo de contribuir para o desenvolvimento dos países beneficiários. Em resumo, como vimos, a cooperação brasileira, como instrumento da política externa, desempenha três funções adicionais: a preservação dos interesses do país, a competição por mercados e a aquisição de prestígio (AYLLÓN, LEITE, 2010, p.25, versão livre da autora).

Nesse contexto, o continente africano se destaca tanto nas relações políticas quanto nas comerciais. Durante os governos Lula da Silva as relações comerciais passaram de US\$ 4 bilhões em 2000, para US\$ 20 bilhões em 2010. O aumento foi impulsionado pela internacionalização de empresas brasileiras e investimentos diretos na região. Além disso, o Brasil tornou-se o 4º país com a maior presença diplomática na África, com um total de 38 embaixadas. O então presidente Lula visitou o continente 34 vezes, enquanto seu antecessor fez apenas 4 viagens (VIEITAS; ABOIM, 2013). Essas viagens representaram: “(...) tanto ao desejo internamente motivado de reforçar os elementos afro brasileiros na arena diplomática do

Brasil, quanto à busca de apoios para o pleito ao CSNU³³ e de novos mercados para produtos brasileiros.” (ALMEIDA, 2007, p.8).

Ademais, essa atuação mais ativa do ex-presidente Lula da Silva na política externa brasileira pode ser classificada pelo que se tem chamado de “diplomacia presidencial³⁴”. Na concepção de Sérgio França Danese (1999) tal diplomacia acontece quando o presidente assume atividades que vão além das protocolares e lidera a implementação e formulação da política externa. Contudo, não se trata de uma substituição da diplomacia tradicional. Segundo Andrew Macmillan (2010): “Nenhum outro presidente poderia ter demonstrado maior empenho pessoal com a ideia de erradicar a fome do que Lula (...)” (MACMILLAN, 2010, p.103).

No quadro 10, abaixo, é possível ver algumas das muitas iniciativas nas quais o Brasil participou, em diversas frentes e níveis mantendo-se bastante presente na promoção do tema. Em uma delas o referido ex-presidente ganha o World Food Prize³⁵, pela implementação das políticas de segurança alimentar:

Quadro 10– Iniciativas em Segurança Alimentar e Nutricional com Participação do Brasil

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.
	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).
	Aprovação das Diretrizes Voluntárias em Apoio à Realização Progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada, da FAO.
	Criação da Reunião Especializada sobre a Agricultura Familiar no Mercosul (REAF).
2005	Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome (IALCSH/FAO).
2006	Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRADR/FAO) em Porto Alegre (RS).

³³ Sigla para Conselho de Segurança das Nações Unidas.

³⁴ O termo diplomacia presidencial não foi utilizado explicitamente na política externa do governo Lula da Silva, por representar uma certa “continuidade” com o governo anterior. O então chanceler Celso Amorim classificava a diplomacia desse governo como “ativa e ativa” (BARNABÉ, 2010; ALMEIDA, 2007).

³⁵ Prêmio criado nos anos de 1970, pelo premiado Nobel da Paz Norman Borlaug, pelo seu trabalho na agricultura.

2009	Reforma do Comitê para Segurança Alimentar Mundial das Nações Unidas (CSA/ONU).
	Visita ao Brasil do relator especial das Nações Unidas para o Direito à Alimentação, Olivier De Schutter.
2010	Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, combate à Fome e Desenvolvimento Rural.
2011	Criação do Centro de Excelência contra a Fome – Brasil, em parceria com o PMA.
	O brasileiro José Graziano da Silva, que foi Ministro da Segurança Alimentar no primeiro mandato do governo Lula da Silva e responsável pelo programa Fome Zero, elegeu-se diretor-geral da FAO.
	O <i>World Food Prize</i> foi 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.
2012	Criação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CONSAN-CPLP) e da Estratégia de SAN.
	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 Mundial.
	Aprovação das Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, Recursos Florestais e Pesqueiros, CSA/ONU
2013	Lançamento da Iniciativa <i>Nutrition For Growth</i> (nutrição para o crescimento) uma parceria do Brasil, o Reino Unido e a <i>Children's Investment Fund Foundation</i> envolvendo países, agências das Nações Unidas, outras organizações governamentais, o setor empresarial e ONGs internacionais para o combate à desnutrição infantil no mundo.
2014	Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF) 2014. 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.

Fonte: Formulado pela autora com base em BEGHIN (2014, p.30-35)

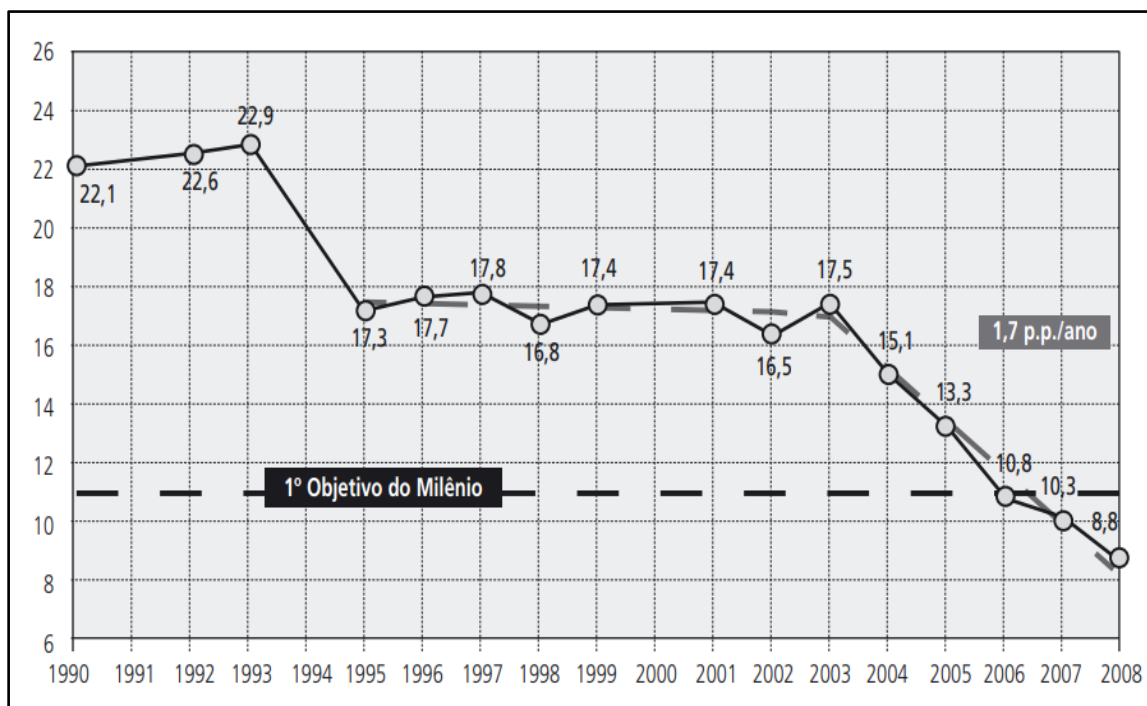
Percebe-se pelas ações apresentadas, que na maioria delas há um protagonismo do Brasil o que está alinhado com as falas de Lula da Silva, na qual: “(...) o Brasil não mais pediria licença a ninguém para ocupar seu lugar no mundo.” (ALMEIDA, 2007, p.8). Um bom exemplo desse protagonismo e da capacidade da diplomacia brasileira em influenciar a agenda internacional da segurança alimentar foi a “Iniciativa Mundial Contra a Fome e a Pobreza” - baseada no Fome Zero- que se tornou um programa de trabalho da ONU, com apoio de França, Chile, Espanha, dentre muitos outros (ALMEIDA, 2007).

Em suma, a política externa do governo Lula da Silva almejava maior autonomia externa, algo que foi sendo buscado no regionalismo e nas relações Sul-Sul. A cooperação foi um dos principais eixos da PEB e a instrumentalização da segurança alimentar em especial o tópico da fome foi essencial para que o Brasil um status de país que segundo a FAO “fornece soluções”, uma espécie de país modelo no combate de combate à fome. Na próxima seção serão analisados alguns dos principais programas e projetos brasileiros que foram internacionalizados no escopo da cooperação Sul-Sul em segurança alimentar.

4.2 O Brasil como “modelo de sucesso”: A Estratégia Fome Zero

O êxito do Brasil em alcançar as metas do ODM 1 foi um feito que contribuiu para que o país se tornasse uma espécie de “modelo de sucesso” no combate à fome. O Estado brasileiro alcançou a meta 9 anos antes, reduzindo a pobreza extrema de 22,1% em 1990 para 10,8% no ano de 2006 (MALUF; LEÃO, 2012). Na figura 6 é possível verificar que a extrema pobreza foi reduzindo progressivamente a partir de 2004 e que no ano de 2006, o Brasil já tinha alcançado a meta do ODM 1:

Figura 6- Redução da Pobreza Extrema em Relação ao ODM 1



Fonte: ARANHA (2010, p.101)

Além disso, a desnutrição infantil foi reduzida de 12,5% para 4,8% entre 2003 e 2008 e a taxa de mortalidade infantil caiu em torno de 58% entre 1990 e 2008 (TAPAJÓS, RODRIGUES, COELHO, 2010). Outros avanços podem ser vistos no Relatório da Insegurança Alimentar no Mundo (FAO, 2014). Nele verifica-se que o Brasil saiu do mapa mundial da fome devido a uma combinação de políticas públicas e programas sociais; dado que entre 2002 e 2014 o Brasil reduziu a fome em mais de 80%.

Esse quadro só foi alcançado por uma combinação de fatores relacionados à própria configuração mundial pós Guerra Fria e também a decisões da política externa do Brasil. José Graziano da Silva et al. (2010) acreditam que isso se deu principalmente porque o objetivo de erradicar a fome e combater a pobreza foi inserido como tema central na agenda nacional e foi apoiado pela política macroeconômica e pela criação de um sistema político/legal/institucional de segurança alimentar (SILVA et al., 2010).

Anteriormente à Cúpula Mundial de Alimentação, realizada em 2009, ocorreu um fórum preparatório composto por especialistas. Nele foram apontados os 5 principais desafios para a garantia da segurança alimentar em 2050, bem como o que poderia ser feito para minimizá-los. Disponibilidade dos recursos naturais, agricultura resiliente às mudanças climáticas, novos

investimentos em tecnologia, países foco na erradicação da fome, além da implementação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome que sejam inovadoras foram apontados como alguns dos desafios. No painel final desse fórum de especialistas, ao lado da China, o Brasil foi destacado como um caso de sucesso no combate à fome. Foram pontuados 3 fatores que seriam fundamentais para o sucesso das políticas de segurança alimentar: 1) estabilidade política 2) crescimento econômico 3) políticas que tenham dupla abordagem combinando aumento da produtividade com proteção social (TAKAGI, SILVA, 2010, p. 294).

Aditivamente, foram feitas recomendações para a formulação de políticas públicas e projetos de segurança alimentar baseados na Estratégia Fome Zero nas quais são enfatizados pontos considerados exitosos na estratégia brasileira. Aponta-se a necessidade de políticas multisetoriais e de instrumentos de ajuda emergencial como políticas de distribuição de renda. Além disso, enfatiza-se a vontade política, combinada com a participação comunitária na elaboração, supervisão e monitoramento das políticas, como um dos fatores para o sucesso brasileiro: “A experiência do Fome Zero mostra que, com vontade política suficiente, é possível obter uma redução rápida e significativa dos níveis de pobreza e fome. A erradicação da fome deveria ser o objetivo do governo como um todo, e é o Presidente quem tem que lhe dar prioridade.” (TAKAGI, SILVA, 2010, p. 298).

Esse contexto brasileiro favorável fez com que muitos países, que sofriam de mazelas parecidas, quisessem reproduzir as políticas públicas brasileiras por meio dos seus principais programas:

O exemplo do Brasil já serviu de extraordinária inspiração para outros países, especialmente na América Latina e na África Lusófona, que estão empenhados em erradicar a fome, mas que ainda têm que colocar em prática programas de sucesso. Existem muitas lições que esses países e outros podem aprender com o Fome Zero sobre como elaborar e gerenciar um programa de sucesso (MACMILLAN, 2010, p.103).

Há então uma internacionalização das políticas públicas. A internacionalização difere da exportação de políticas. Segundo Pinheiro e Milani (2012), na internacionalização não há uma imposição de experiências, as políticas são bem aceitas e têm legitimidade nos países nos quais são empregadas. E esse foi o caso do Brasil, suas políticas foram bem aceitas pela comunidade internacional e também pelos países parceiros por serem de fácil adaptação a realidade local:

Diferentemente da maioria de iniciativas isoladas já propostas por diversos países com foco em determinados territórios ou em determinadas políticas, o Fome Zero se consolidou com toda a sua abrangência como uma estratégia de fácil adaptação nos

países com características socioeconômicas semelhantes ao Brasil (CUNHA, 2010, p.84).

O Brasil é um dos principais parceiros da FAO e, por meio do Programa de Cooperação Sul-Sul, tem estabelecido diversas parcerias para a erradicação da fome, da insegurança alimentar e da subnutrição, além de buscar melhorias para os meios de subsistência rural. Nesse escopo, têm-se quatro áreas principais: segurança alimentar, cooperação sul-sul, erradicação da pobreza extrema e gestão sustentável dos recursos naturais, mudanças climáticas e desertificação (FAO, 2015).

Ademais, desde 2008 estabeleceu-se o Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO, uma parceria brasileira com o Escritório Regional da FAO para a América Latina e o Caribe. Trata-se de um programa de cooperação trilateral entre o Brasil, a FAO e outros 13 países da América Latina e Caribe, além de 3 países da África: Etiópia, Malawi e São Tomé e Príncipe. Esse programa visa ajudar na elaboração e execução de iniciativas nas áreas de desenvolvimento rural sustentável, agricultura, segurança alimentar e nutrição. Tem-se 6 projetos que estão sendo desenvolvidos nas áreas de: alimentação escolar, fortalecimento do diálogo entre FAO, governos e sociedade civil; segurança alimentar; políticas agroambientais; fortalecimento do setor algodoeiro; fortalecimento institucional da pesca e aquicultura e apoio a emergências (FAO, 2019).

Apesar de áreas e escopos variados, a temática projetos de cooperação brasileiros em segurança alimentar tende a se concentrar em fortalecimento da agricultura familiar, acesso a alimentos e alimentação escolar. Cerca de 68% dos projetos em SAN concentram-se nessa temática, conforme pode ser visto de forma mais detalhada no quadro 11:

Quadro 11- Tipologia dos Projetos de Cooperação em Segurança Alimentar e Nutricional

Tipologia dos Projetos	Percentual
Fortalecimento da agricultura de pequeno porte	20%
Produção e processamento de alimentos	18%
Acesso a alimentos em situação de emergência	16%
Alimentação escolar	14%
Acesso a alimentos a partir de compras locais da agricultura familiar	5%
Pesca	5%

Acesso à água	5%
Transferência de renda	4%
Fortalecimento de políticas nacionais de segurança alimentar e nutricional	3%
Regulação de alimentos	2%
Recursos hídricos	2%
Zoneamento agroecológico	2%
Fortalecimento de políticas agroambientais	2%
Assistência técnica	2%

Fonte: Formulado pela autora com base em: BEGHIN (2014, p.38-39) e CAISAN (2013)

No capítulo 2, seção 2.2.1, quadro 6, foram apresentadas as principais modalidades de cooperação técnica Sul-Sul, essas modalidades aplicadas a segurança alimentar e nutricional são exemplificadas no quadro 12:

Quadro 12- Modalidades de Cooperação Técnica aplicadas a SAN

Modalidades	Exemplos na área de SAN
Cooperação técnica bilateral	Apoio ao desenvolvimento de horticultura em Cabo Verde. parceria entre a ABC e a Embrapa no Brasil, com o Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Agrário (INIDA) e o Ministério das Relações Exteriores (MIREX) de Cabo Verde.
Cooperação técnica trilateral	Apoio às estratégias nacionais e sub-regionais de segurança alimentar e nutricional e de superação da pobreza em países da América Latina e do Caribe: Bolívia, Peru, Paraguai, Equador, Colômbia, Nicarágua, Honduras, El Salvador, Guatemala, Antígua e Barbuda. Além desses países, a cooperação envolve a ABC e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e a FAO.
Cooperação técnica em bloco ou plurilateral	A criação do Fundo IBAS ³⁶ para o Alívio da Fome e da Pobreza, que começou suas operações em maio de 2004. o fundo é mantido pelos países que integram o IBAS– Índia, Brasil e África do Sul – e é operacionalizado pela Oficina das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (UNOSSC).
Cooperação técnica descentralizada	Parceria do Rio Grande do Sul com Cuba para impulsionar, entre outras ações, o desenvolvimento da agricultura local, especialmente no que se refere à produção de leite e de arroz, entre outros alimentos,

³⁶ O principal objetivo do fundo é financiar projetos autossustentáveis e replicáveis, voltados, sobretudo, para as necessidades dos países de menor desenvolvimento relativo (MDR) ou em situação de pós-conflito.

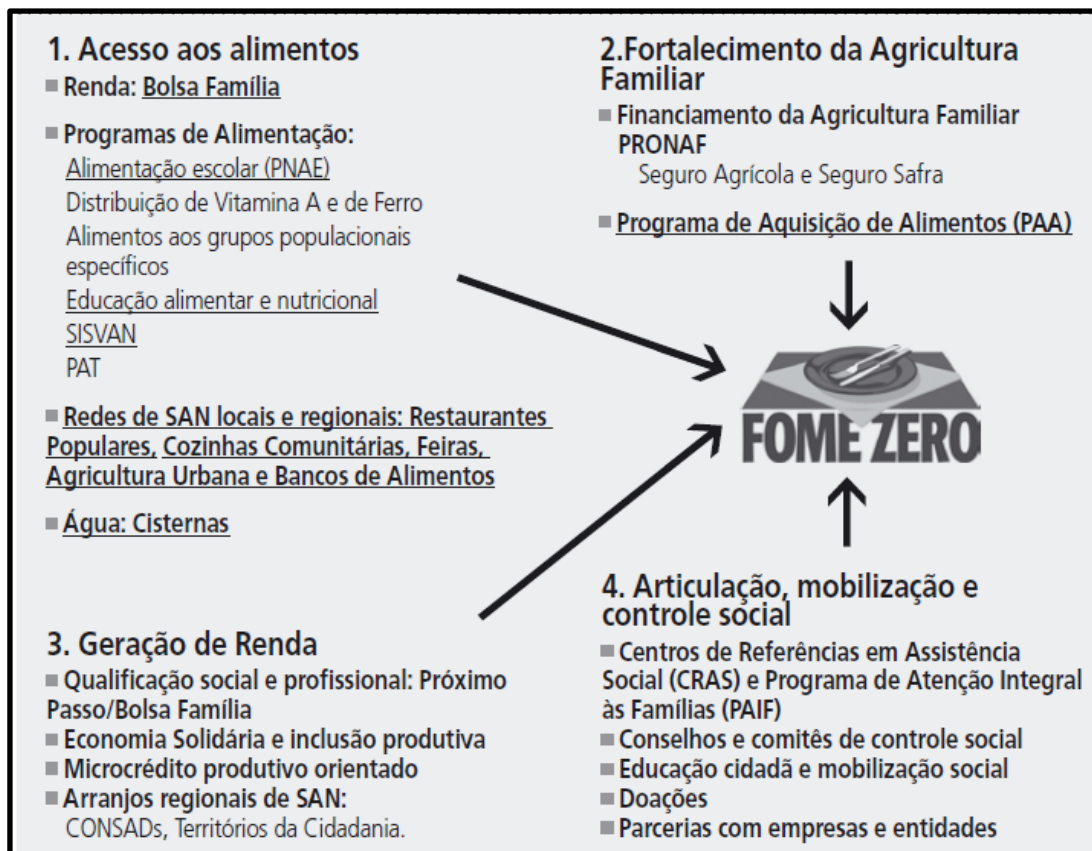
	que caiu muito na ilha nos últimos anos. O objetivo dessa cooperação descentralizada é contribuir para diminuir a importação de alimentos de Cuba.
--	--

Fonte: Formulado pela autora com base em: BEGHIN (2014, p.42-43) e CAISAN (2013)

A maioria dos projetos de cooperação brasileiros em segurança alimentar foi fundamentada na experiência doméstica da Estratégia Fome Zero. Inicialmente como uma proposta, o Fome Zero foi planejado em 2001 e contou com uma ativa participação da sociedade civil. Em 2003 foi adotado como um programa de governo e, posteriormente, tornou-se uma estratégia para promover a segurança alimentar (CUNHA, 2010).

Ao se tornar uma estratégia, o Fome Zero agrupou diversos programas dividindo-os em 4 eixos de atuação: acesso a alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social. Esses eixos, bem como os principais programas e temas podem ser vistos na figura 7:

Figura 7- Eixos, Programas e Ações



Fonte: SILVA et. al (2010, p.93)

Além disso, essa Estratégia foi estruturada em vários tipos de políticas específicas e com diferentes horizontes temporais, conforme pode ser feito no quadro 13 abaixo:

Quadro 13- Políticas que compõem a estrutura do Projeto Fome Zero

Políticas	Descrição	Exemplos
ESTRUTURAIS	Voltadas para as causas mais profundas da insegurança alimentar. São aplicadas pelo governo federal de forma coordenada com estados e municípios.	Políticas de Geração de Emprego e Renda, Bolsa Escola, Políticas de Abastecimento etc.
ESPECÍFICAS	São políticas que visam atender imediatamente as necessidades alimentares da população.	Programa Cupom de Alimentação, Doações de Cestas Básicas Emergenciais, Ampliação da Merenda Escolar, Educação alimentar etc.

LOCAIS	São políticas que podem ser implantadas pelos estados e municípios na maioria das vezes em parceria com a sociedade civil.	Restaurantes Populares, Banco de Alimentos, Agricultura Urbana etc.

Formulado pela autora com base em Silva et al (2010).

Ancoradas na Estratégia Fome Zero, as políticas brasileiras de segurança alimentar e nutricional passam a ter projeção e apoio internacional quando foram levadas pelo ex-presidente Lula da Silva nos principais eventos e fóruns internacionais (CUNHA, 2010). Sendo assim, essas políticas passam a se tornar internacionalmente conhecidas e replicadas, principalmente nos países da América Latina e Caribe e África:

A determinação do presidente Lula de pôr fim à fome no Brasil durante o seu mandato, refletida nas metas do Fome Zero (FZ), despertou um considerável interesse internacional. Esse interesse foi maior nos países em desenvolvimento, onde se fazem esforços por alcançar o objetivo da Cúpula Mundial da Alimentação de reduzir à metade o número de pessoas desnutridas no mundo até 2015, posteriormente fixada como o primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, de reduzir à metade a pobreza e a fome até 2015 (ESCRITÓRIO REGIONAL DA FAO PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 2010, p.91).

Um dos fatores que propiciaram a internacionalização do Fome Zero é que ele se tornou de fácil replicação em países com características semelhantes ao Brasil. Desse modo, vários programas foram implementados inspirados na estratégia brasileira, são alguns deles: Programa “Desnutrición Cero”(Bolívia), Programa “Hambre Cero” (Nicarágua), Programa “MANA – Plano de Segurança Alimentar e Nutricional de Antioquia”(Colômbia), Programa “Bogotá sin Hambre” (Colômbia), “Comer es Primero” (República Dominicana), Programa “Purchase for Progress” (vários países pelo Programa Mundial de Alimentos – PMA) (CUNHA, 2010, p.84):

Muitos desses países, inspirados em parte pela liderança do presidente Lula, estão trabalhando na elaboração e execução de programas nacionais de segurança alimentar para alcançar a meta. Eles estão extremamente interessados em aprender com a experiência brasileira e ampliá-la, beneficiando-se da cooperação técnica brasileira (ESCRITÓRIO REGIONAL DA FAO PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 2010, p.142).

Dentro do escopo do Fome Zero, tem-se, por exemplo, o Programa de Aquisição de Alimentos. Trata-se de um programa de assistência alimentar, no qual há um incentivo a compra local de alimentos, preferencialmente os vindos da agricultura familiar para fornecimento à população necessitada, busca-se: “(...) articular a assistência humanitária emergencial com desenvolvimento socioeconômico sustentável. Desse modo, o Governo Brasileiro tem defendido internacionalmente a evolução do conceito de “Assistência Humanitária Sustentável.” (CUNHA, 2010, p.85)

O PAA possui 3 modalidades: 1) doação de alimentos³⁷, 2) envio de recursos para compra de suprimentos, 3) contribuição voluntária emergencial tanto para compra de suprimentos quando para apoio a projetos. Desde 2004, mais de 50 países já foram beneficiados, entre eles estão países da África, América Latina e Ásia. Na figura 8 é possível verificar alguns dos países receptores e a quantidade de alimentos doados:

Figura 8- Alimentos Doados de 2004 até junho de 2010

PAÍSES RECEPTORES	TOTAL DE ALIMENTOS EM KG						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
BOLÍVIA			14.075	25.950	5.500		
CUBA					528.570	19.805.930	
EL SALVADOR		2.000				13.975	
EQUADOR			17.210				
FAIXA DE GAZA						8.383	
GUATEMALA		4.000					
GUIANA EM GEORGETOWN		17.016					
HAITI	30.000	21.010			527.530	15.400.350	161.687
HONDURAS						10.300.150	
JAMAICA				10.080	500.000		
MOÇAMBIQUE					6.000		
PAQUISTÃO		14.700					
PERU				46.030			14.042
SRI LANKA		66.000					
TAILÂNDIA/BANGCOC	8.000						
ZÂMBIA					6.500		
					Total em Toneladas		47.554

Fonte: CUNHA (2010, p.86)

Outro programa de destaque na cooperação é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), localiza-se no primeiro eixo da Estratégia Fome Zero. Esse Programa visa aumentar o acesso aos alimentos da população de baixa renda e existe desde a década de 1950 e foi sendo reformulado ao longo das décadas. O PNAE oferece refeições diárias gratuitas nas escolas públicas de pré-escolas, ensino fundamental, médio e creches. Com o estabelecimento da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, determinou-se que no mínimo 30% dos recursos

³⁷ Alguns dos principais alimentos doados são: “arroz, açúcar, fubá de milho, flocos de milho, farinha de mandioca, farinha de trigo, feijão, sal, sardinha em lata, óleo de soja, macarrão, leite em pó, entre outros”(Cunha, 2010, p.85).

destinados à alimentação escolar devem ser gastos com a compra de alimentos vindos da agricultura familiar (ARANHA, 2010).

A alimentação escolar é tema de uma das linhas de ação do Programa de Cooperação Brasil-FAO, denominada “Fortalecimento dos Programas Nacionais de Alimentação Escolar” e insere-se no âmbito de outro esforço a “Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome - 2025”. Atualmente são realizadas atividades em 13 países da região: Belize, Costa Rica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Honduras, Jamaica, Paraguai, Peru, República Dominicana, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas.

O objetivo da cooperação nesse caso é de fortalecer estruturas já existentes, por meio da expertise brasileira de mais de 60 anos nesse tipo de projeto. Estabeleceram-se 3 eixos para fortalecer os programas de alimentação escolar nos países participantes: 1) fortalecimento e articulação das políticas de alimentação escolar, 2) desenvolvimento de capacidades físicas e humanas para execução das políticas locais, 3) geração e difusão de conhecimentos e informação. A partir desses eixos é feito um diagnóstico no país participante no qual é possível direcionar o que precisa ser fortalecido/desenvolvido. Em um estudo de caso com 8 países da América Latina (FAO, 2013), já é possível ter um panorama de algumas ações que precisam ser tomadas e o que vem sendo desenvolvido (FAO, 2013). Por estar no contexto de uma iniciativa de médio prazo (2025) ainda não se tem maiores detalhes sobre o impacto do modelo brasileiro de alimentação escolar nesses países.

Os projetos de cooperação Sul-Sul brasileira em SAN são diversos e numerosos, a escolha dos dois projetos: PAA e PNAE tem nessa seção apenas caráter exemplificativo. O primeiro para demonstrar um tipo de cooperação de curto prazo, de caráter emergencial e assistencial e o segundo projeto para expressar uma cooperação de médio prazo, na qual se trata também das causas e não apenas nas consequências da fome/insegurança alimentar.

Posto isso, com esse capítulo buscou-se arrematar a discussão iniciada nos dois capítulos anteriores, demonstrando como a questão da segurança alimentar/fome inserida na cooperação Sul-Sul colaborou para a projeção internacional brasileira.

Conclusão

Esta dissertação apresentou uma análise da cooperação Sul-Sul brasileira em segurança alimentar e nutricional. Buscou-se investigar ao longo de três capítulos como a temática da segurança alimentar foi instrumentalizada na cooperação e contribuiu para expandir a inserção internacional brasileira.

O primeiro capítulo tratou de alguns dos principais conceitos e definições sobre a cooperação desde a cooperação para o desenvolvimento até as especificidades da cooperação Sul-Sul brasileira. O que se pode perceber é que entre 2003 e 2010 houve, por parte do governo brasileiro, um maior investimento na cooperação para o desenvolvimento. Nesse quadro, verifica-se que há um empenho em criar uma diferenciação da cooperação realizada pelo Brasil daquelas realizadas pelos demais países em especial pelos doadores tradicionais. Foram criadas definições próprias para tratar da cooperação, tem-se a “cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional” e a “cooperação técnica internacional” que, apesar de uma nomenclatura diferente, em seu conteúdo representam os valores da cooperação Sul-Sul.

O segundo capítulo foi dedicado a segurança alimentar. Apresentou-se o conceito da FAO (1996) que é o mais conhecido e utilizado contudo, trata-se de uma definição um tanto quanto ampla e geral. Novamente, o Brasil busca criar suas próprias definições ao elaborar a noção de “segurança alimentar e nutricional” que se baseia no conceito da FAO, entretanto, a dimensão nutricional é explicitada, além de fazer referências a sustentabilidade alimentar.

Nota-se também uma quantidade bastante numerosa de definições associadas à segurança alimentar, o que por um lado pode dar mais precisão, por outro pode gerar confusão e intercambiamento de definições. Deu-se atenção especial ao tópico da fome e as diferentes perspectivas que ao longo tempo nortearam os pensamentos sobre o tema já que entendimentos sobre esses aspectos influenciam respostas a fome e conseqüentemente os projetos de cooperação.

Nesses dois primeiros capítulos o esforço foi direcionado a apresentar o contexto e fornecer subsídios para responder à pergunta que norteia essa pesquisa: como a questão da segurança alimentar, em especial o tópico da fome, inseridas na cooperação Sul-Sul colaboraram para projetar internacionalmente o Brasil no período de 2003 a 2010?

Levando em consideração os aspectos analisados ao longo dos capítulos pode-se observar que a cooperação Sul-Sul brasileira em segurança alimentar alicerçou-se em uma combinação entre cooperação e estratégia. Entre 2003 e 2010 ocorreram diversas mudanças na agenda da política externa brasileira, nas quais o tema da fome ganhou relevância e se tornou

um dos principais motores da cooperação Sul-Sul praticada pelo Brasil. Esse tema também fundamentou o argumento do caráter solidário da cooperação, amplamente difundido para diferenciar o Brasil dos doadores tradicionais e reforçar sua nova posição: de receptor de ajuda para também doador de ajuda.

A segurança alimentar foi instrumentalizada na cooperação Sul-Sul e ancorada na estratégia Fome Zero durante os governos Lula. Nesse período o Brasil alcançou na FAO o status de país referência em combate a fome e teve várias políticas públicas internacionalizadas principalmente em países da América Latina, Ásia e África. Ao passo que com o apoio da FAO as políticas brasileiras de segurança alimentar iam sendo disseminadas elas também contribuíram para a melhoria da segurança alimentar dos países parceiros além de amplificar a inserção internacional brasileira.

Com uma estratégia de cooperação Sul-Sul que enfatiza a solidariedade aos países do Sul, os ganhos brasileiros extrapolaram a arena humanitária, o que de nenhuma forma deve ser entendido como algo negativo, pelo contrário trata-se de uma habilidade de conduzir a política externa de modo a atender os interesses internos, contudo dentro de um quadro maior de solidariedade internacional que foi representado pela cooperação.

O que essa análise procurou demonstrar é que existiu um componente estratégico nas ações da cooperação Sul - Sul que foi conduzido de forma a auferir ganhos na imagem e na posição brasileira na arena internacional. Lima, Belmont e Dias (2013) citam dois exemplos nos quais é possível identificar o apoio político como um dos “frutos da cooperação”, são eles: a eleição de José Graziano da Silva como diretor-geral da FAO, algo que ocorreu com o apoio do grupo G77+ China e sobretudo dos países africanos. Além disso, a eleição de Roberto Azevêdo para diretor-geral da OMC também é outro exemplo, o brasileiro recebeu o apoio de vários países africanos e do BRICS na sua eleição.

No contexto pós governos Lula da Silva, a fome parece ter deixado de ser um problema estrutural. Entretanto, novos desafios se apresentam e algumas questões ainda são de difícil solução. Em um dos documentos apresentados à 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), ocorrida em 2015, foram expostos os oito principais desafios da agenda brasileira para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), após a saída do país do mapa da fome. São eles: 1) A persistência da insegurança alimentar em grupos específicos, em especial os povos e comunidades tradicionais; 2) A pobreza rural e exclusão dos agricultores familiares 3) Carência de ações para o abastecimento e o acesso regular e permanente da população brasileira à alimentação adequada e saudável; 4) Criação de um contexto favorável a adoção de hábitos alimentares adequados e saudáveis; 5) Controle e

prevenção de doenças decorrentes da má alimentação; 6) Ampliação do acesso à água para consumo da população pobre rural; 7) A necessidade da consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), além do aperfeiçoamento da gestão federativa, da intersectorialidade e da participação social e 8) Estruturação e consolidação do diálogo e a cooperação internacional do Brasil para promoção da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, CAISAN, 2015). Essas questões, que não foram objeto deste estudo evidenciam que apesar do Brasil ser considerado um modelo de sucesso, existem lacunas no modelo brasileiro de segurança alimentar e nutricional.

Isto posto e em virtude dos fatos analisados entende-se que as ações brasileiras em segurança alimentar e nutricional, influenciaram na construção da agenda internacional em segurança alimentar. Isso se deu por meio da defesa da visão de SAN brasileira no cenário internacional nas participações em fóruns e reuniões temáticas, na elaboração de diretrizes voluntárias, internacionalização de políticas públicas. Essa influência na agenda se dá, também, no fato do Brasil ter se tornado um “modelo de sucesso” de combate à fome, o que resultou na execução de vários projetos e políticas públicas inspiradas na Estratégia Fome Zero, em especial na América Latina e África.

REFERÊNCIAS

ABC - Agência Brasileira de Cooperação. Site Oficial. **Cooperação Técnica: Conceito**. 2019. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Conceito>>. Acesso em: 4 abr. 2019.

ABDENUR, Adriana Erthal; RAMPINI, João Marcos. **A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento com Angola e Moçambique: Uma Visão Comparada**. In: JÚNIOR, Haroldo Ramanzini; AYERBE, Luis Fernando (Orgs.). *Política Externa Brasileira, Cooperação Sul Sul e Negociações Internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

ACÇÃO DA CIDADANIA. Site Oficial. **Nossa História**. Disponível em: <<http://www.acaodacidadania.com.br/nossa-historia>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

ALBUQUERQUE, Felipe Leal Ribeiro. **Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010)**. 2013. 251 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas**. Carta Internacional, nº 1, vol. 2, março de 2007.

ANDRADE, Manuel Correia. **Josué de Castro: o homem, o cientista e seu tempo**. Estudos Avançados. Vol.11 no.29 São Paulo Jan./Apr. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000100009>. Acesso em: 12 ago. 2019.

ARANHA, Adriana Veiga. **Fome Zero: A Construção de uma Estratégia de Combate a Fome no Brasil**. In: ARANHA, Adriana Veiga (Org.). **Fome Zero: Uma História Brasileira**, Volume I. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero. 2010.

AYLLÓN, Bruno Pino. **Os debates sobre a eficácia da cooperação e o papel dos emergentes: o Brasil e a cooperação triangular**. Carta Internacional, dezembro, 2010. Disponível em: <<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/viewFile/545/290>>. Acesso em 10 maio 2018.

AYLLÓN, Bruno Pino. **O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu Estudo nas Relações Internacionais**: a evolução histórica e as dimensões teóricas. Revista de Economia e Relações Internacionais, volume 5, número 8, janeiro 2006. Disponível em: <http://www.faap.br/revista_faap/rel_internacionais/pdf/revista_economia_08.pdf>. Acesso em 10 maio 2018.

AYLLÓN, Bruno Pino; LEITE, Iara Costa. **La cooperación sur-sur de Brasil**: Instrumento de política exterior y/o manifestación de solidaridad internacional? Mural Internacional, n. 1, ano 1, p.20-32, jan./jun., 2010.

BARNABÉ, Israel Roberto. **O Itamaraty e a Diplomacia Presidencial nos governos FHC e Lula**. Revista de Estudos Internacionais (REI), Vol. 1 (2), 2010.

BEGHIN, Nathalie. **A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional na Área de Segurança Alimentar e Nutricional**: Avanços e Desafios Onde Estamos e Para Onde Vamos? Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos. Brasília: 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul** / Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2013. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/Manual_SulSul_v4.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2018.

BRASIL. Lei no 11.346 de 15 de setembro de 2006. **Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em: 5 abril 2018.

BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. ODM Brasil. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>>. Acesso em: 19 maio 2018.

BURITY, Valéria *et al.* **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010.

CAISAN. **Subsídios da Caisan para a discussão sobre “Cooperação Internacional em Segurança Alimentar e Nutricional”** na xii plenária do Consea. Caisan: Brasília, 02 de dezembro de 2013.

CASTRO, Josué. **Geografia da Fome: o dilema brasileiro pão ou aço**. Rio de Janeiro: Antares, 1984.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 3ed. Brasília: Editora da UNB, 2008.

CUNHA, Bianca Lazarini. **A Projeção Internacional do Fome Zero**. In: ARANHA, Adriana Veiga (Org.). **Fome Zero: Uma História Brasileira, Volume III**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero. 2010.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia Presidencial: história e crítica**. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.

DEVEREUX, Stephen et al (Ed.). **The New Famines: Why famines persist in an era of globalization**. London: Routledge, 2007.

DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. **Hunger and public action**. Oxford: Clarendon Press, 1989.

DUARTE, Rubens de S.; MILANI, Carlos R. S. **Cooperação para o desenvolvimento e cooperação Sul-Sul: a perspectiva do Brasil**. In: RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; AYERBE, Luis Fernando (Orgs.). **Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

ESCRITÓRIO REGIONAL DA FAO PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. **Fome Zero: Lições Principais**. In: SILVA, José Graziano da et al (Org.). **Fome Zero: A experiência Brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010. 358 p. (Série NEAD Especial 12). Disponível em: <<http://www.fao.org/3/i3023p/i3023p.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

FAO. **United Nations Conference on Food and Agriculture**. Hot Springs, Virginia, May 18–June 3. Final Act and Section Reports. Washington, DC: United States Government Printing Office, 1943.

FAO. **World Food Security**: Selected Themes and Issues. FAO Economic and Social Development Paper No. 53. 1985.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **World Food Security**: a Reappraisal of the Concepts and Approaches. 1983. Rome: Director General's Report. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-ap663e.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

FAO. E-Learning Centre. **Food Security Concepts and Frameworks**. 2008. Disponível em: <<http://www.fao.org/elearning/#/elc/en/Course/FC>>. Acesso em 19 nov 2017.

FAO. **Plan of Action on World Food Security**. FAO Council Resolution 1/75. 1979.

FAO. **The State Of Food And Agriculture**. Roma, 1996. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/003/w1358e/w1358e00.htm>>. Acesso em: 13 set 2017.

FAO et al. **The State of Food Insecurity in the World**. 2014. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>>. Acesso em 22 out. 2017.

FAO et.al. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2018: Building Climate Resilience for Food Security and Nutrition**. Rome, FAO, 2018. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/i9553en/i9553en.pdf>>. Acesso em: 08 jun 2018.

FAO. **Report of the First Conference of FAO held at Quebec City**. October 16–November Ottawa: Dominion Department of Agriculture. 1945.

FAO, WHO. **International Conference on Nutrition**. Final Report of the Conference. 1992.

FAO. **Programa de Cooperação Internacional Brasil - FAO**. Disponível em: <<http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/resumen/pt/>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

FAO. **Alimentación Escolar y Las Posibilidades De Compra Directa De La Agricultura Familiar Estudio De Caso En Ocho Países**. Cooperación Brasil-FAO Fortalecimiento de Programas de Alimentación Escolar en el Marco de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025. 2013. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/i3413s/i3413s.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

FORUM FOR FOOD SOVEREIGNTY. **Declaração de Nyéléni**. Nyéléni, 2007. Disponível em: <<https://nyeleni.org/IMG/pdf/DeclNyeleni-en.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2019

FGV/CPDOC. Site Oficial. **Caras Pintadas**. Disponível em:

<<http://www.fgv.br/Cpdoc/Acervo/dicionarios/verbete-tematico/caras-pintadas>>. Acesso em: 20 maio 2019.

GALÁN, Manuel Gómez; SANAHUJA, José Antonio. **El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo**: Una aproximación a sus actores e instrumentos. Madrid: CIDEA, 1999. Disponível em:

<http://eprints.ucm.es/42533/1/El_sistema_internacional_de_cooperacion.pdf>. Acesso em: 14 maio 2018.

GOULART, Mayra. **De volta à África**: Solidariedade e a Estratégia Brasileira de Política Externa. Estudos Internacionais. v. 2 n. 2 jul-dez 2014, p. 271-290.

GULRAJANI, Nilima; SWISS, Liam. **Why do countries become donors?** Assessing the drivers and implications of donor proliferation. London: Overseas Development Institute, March, 2017.

HOWE, Paul. **Reconsidering famine**. IDS Bulletin, 33(4), 19–27, 2002.

HOWE, Paul; DEVEREUX, Stephen. **Famine intensity and magnitude scales: a proposal for an instrumental definition of famine**. 2004. Disponível em:

<<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.0361-3666.2004.00263.x>>. Acesso em 05 maio 2019.

IPEA, ABC. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (Cobradi) 2005-2009**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Agência Brasileira de Cooperação Brasília: IPEA: ABC, 2010.

IPEA; ABC. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (Cobradi): 2011-2013**.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Agência Brasileira de Cooperação. Brasília: IPEA: ABC, 2016.

IPEA. **O Mapa da Fome**: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Documento de Política, n. 14. Brasília: IPEA, mar. 1993.

IPEA; ABC. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2011-2013**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Agência Brasileira de Cooperação. Brasília: IPEA: ABC, 2016.

KITAMURA, Paulo Choji. **Agricultura e Desenvolvimento Sustentável**: uma agenda para discussão. *Ciência & Ambiente*, IV (6) Jan/jul. 1993. Disponível em: <<https://www.alice.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/396477/1/v.4n.6p.3749.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

LEÃO, Marília Mendonça; MALUF, Renato S. **A Construção Social de um sistema público de Segurança Alimentar e Nutricional**: A experiência brasileira. Brasília: ABRANDH, OXFAM 2012. Disponível em: <<https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/313051/rr-brazil-experience-food-nutrition-security-190214-pt.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em 2 mar 2018.

LEAGUE OF NATIONS. **The Relation of Health to Nutrition, Agriculture and Economic Policy**. Final Report of the Mixed Committee of the League of Nations. Geneva: League of Nations. 1937.

LIMA, Thiago; BELMONT, Flávia; DIAS, Atos. **Cooperação Internacional, Segurança Alimentar e Política Externa Brasileira**. *Revista de Estudos Internacionais (REI)*, ISSN 2236-4811, Vol. 4 (2), 2013.

LIMA, Thiago. **Fome e Relações Internacionais**: uma agenda oportuna para o Brasil. *Carta Internacional*, Vol. 9, n. 1, jan. -jun. 2014 [p. 94 a 104]. Disponível em: <<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/111>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

MACMILLAN, Andrew. **Implicações da Estratégia Fome Zero para os Outros Países**. In: ARANHA, Adriana Veiga (Org.). *Fome Zero: Uma História Brasileira*, Volume I. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero. 2010.

MALUF, Renato; MENEZES, Francisco; e Bleil Marques (2004). **Caderno ‘Segurança Alimentar’**. Disponível em: <https://ideiasnamesa.unb.br/upload/bibliotecaIdeias/1391606568Caderno_Seguranca_Alimentar.pdf> Acesso em: 01 fev. 2019.

MALUF, Renato. SANTARELLI, Mariana. **Cooperação Sul-Sul brasileira em soberania e segurança alimentar e nutricional**: evidências de pesquisa e indicativos de agenda. Rio de Janeiro: CERESAN, 2015.

MAWDSLEY, Emma. **From recipients to donors: emerging powers and the changing development landscape.** Londres: Zed Books, 2012.

MALTHUS, Thomas. **An essay on the principle of population.** London: J. Johnson, 1798. Disponível em: <<http://www.esp.org/books/malthus/population/malthus.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

MARTINUSSEN, John Degenbol; PEDERSEN, Poul Engberg. **Aid: Understanding International Development Cooperation,** Zed: Nova Iorque, 2003.

MELLO E SOUZA, André. **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.** Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/repensando_a_cooperacao_web.pdf>. Acesso em: 20 jul.2018.

MILANI, Carlos R. S. **Evolução Histórica da Cooperação Norte-Sul** *in*: Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2014

MILANI, Carlos R.S. **Solidariedade e Interesse: Motivações e Estratégias na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.** Curitiba: Appris, 2018.

MILANI, Carlos R. S.; SUYAMA, Bianca; LOPES, Luara L. **Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil?** Novembro de 2013. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10532-20140207.pdf>>. Acesso em: 10 abr 2019.

OCDE. Site Oficial. **Development Assistance Committee (DAC).** 2019. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/>>. Acesso em: 02 jul. 2019.

Ó GRÁDA, Comarc. **Eating People is Wrong, and Other Essays on Famine, Its Past, and Its Future.** Princeton University Press, 2015.

ONU. Conselho Econômico e Social. **Comentário Geral no 12: O Direito à Alimentação Adequada (art.11).** 1999. Disponível em: <http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/EN/General_Comment_12_EN.pdf>. Acesso em: Acesso em 20 out 2017.

ONU. World Food Programme. General Assembly. **Resolution 1714** (XVI), 19 December 1961.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em 20 out 2017.

ONU. Organização das Nações Unidas. Relatório de Desenvolvimento Humano 2013. **A ascensão do sul: progresso humano num mundo diversificado**. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-200012.html>>. Acesso em: 12 jun.2019.

PENNA FILHO, Pio. **Estratégias de desenvolvimento social e combate à pobreza no Brasil**. In ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. Relações internacionais do Brasil: temas e agendas. v2. São Paulo: Saraiva, 2006.

MILANI, Carlos. R. S.; PINHEIRO, Leticia. **Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública**. Contexto Internacional, v. 35, n.1, p.11-41, 2013.

PINTO, Henrique Salles. **A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (Parte 1): A Modernização do Estado os Avanços na e Superação da Fome**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 150). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 6 ago. 2018.

PUENTE, Carlos Alberto Iglesias. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005**. Brasília: FUNAG, 2010. 338 p.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; AYERBE, Luis Fernando (Orgs.). **Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; MARIANO, Marcelo Passini; ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro de. **As Diferentes Dimensões da Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira**. In: JÚNIOR, Haroldo Ramanzini; AYERBE, Luis Fernando (Orgs.). **Política Externa Brasileira, Cooperação Sul Sul e Negociações Internacionais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

RANGASAMI, Amrita. **Failure of exchange entitlements' theory of famine - A response**. Economic and Political Weekly, 1985. P. 1747–1752.

RUBIN, Olivier. **Contemporary Famine Analysis**. Springer Briefs in Political Science. Department of Society and Globalisation. Roskilde University, Denmark: 2016.

SANTOS, Onofre F. **O Fogo de Prometeu nas Mãos de Midas: Desenvolvimento e Mudança Social**, in CAMPOS, Taiane L.C. (org.), *Desenvolvimento, Desigualdades e Relações Internacionais*, Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2005, cap. 1, p. 13-75.

SARRACINO, Francesco. **Explaining Famines: A Critical Review of Main Approaches and Further Causal Factors**. 2010.

SEGIB. **Report on south-south cooperation in ibero-America 2010**. Ibero-American General Secretariat (SEGIB), Segib Studies no 5: Madrid, November 2010.

SEGIB. Site Oficial. **O que é a Secretaria-Geral Ibero-Americana?** Disponível em: <<https://www.segib.org/pt-br/quem-somos/>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

SEN, Amartya. **Ingredients of famine analysis: availability and entitlements**, Quarterly Journal of Economics, Vol. 96, n. 3, August 1981.

SHAW, John. **World Food Security: A History since 1945**. Palgrave Macmillan, 2007.

SILVA, José Graziano da *et al* (Org.). **Fome Zero: A experiência Brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010. 358 p. (Série NEAD Especial 12). Disponível em: <<http://www.fao.org/3/i3023p/i3023p.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

SIMON, George André. **Food Security: Definition, Four Dimensions, History**. Basic readings as an introduction to Food Security for students from the IPAD Master, SupAgro, Montpellier attending a joint training programme in Rome from 19th to 24th March 2012. University of Roma Tre Faculty of Economics Master in Human Development and Food Security.

SILVA, Sandro Pereira. **A Trajetória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional: Projetos, Descontinuidades e Consolidação**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2018.

TAPAJÓS, Luziele; RODRIGUES, Mônica; COELHO, Maria Francisca Pinheiro. **Desafios Sociais no Brasil em 2003: Da Exclusão à Cidadania**. In: ARANHA, Adriana Veiga (Org.).

Fome Zero: Uma História Brasileira, Volume I. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero. 2010.

TAKAGI, Maya; SILVA, José Graziano da. **Novos e Velhos Desafios para Alcançar a Segurança Alimentar no Século XXI.** In: SILVA, José Graziano da *et al* (Org.). *Fome Zero: A experiência Brasileira.* Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010. 358 p. (Série NEAD Especial 12). Disponível em: <<http://www.fao.org/3/i3023p/i3023p.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

UNITED NATIONS. **Resolution 1383:** Expanded Programme of Technical Assistance.1959. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/142/06/IMG/NR014206.pf?OpenElement>>. Acesso em 04 maio 2019.

UNITED NATIONS. **Resolution 200:** Technical Assistance for Economic Development.1948. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/043/71/IMG/NR004371.pdf?OpenElement>>. Acesso em 04 maio 2019.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck Valente (Org.). **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas.** São Paulo: Cortez, 2002.

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a Crise Haitiana:** a Cooperação Técnica Como Instrumento de Solidariedade e de Ação Diplomática. Brasília: FUNAG, 2007.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes. **Combate à fome no Brasil:** uma análise histórica de Vargas a Lula. *Rev. Nutr.* vol.18 no.4 Campinas July/Aug. 2005.

VIEITAS, Deborah; ABOIM, Isabel. **África:** oportunidades para empresas brasileiras. In: *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 116, p. 20-33, jul-set. 2013. Disponível em: <http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/116_DV_IA.pdf>. Acesso em: 13 abril 2019.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa de Lula da Silva:** A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional.* Vol. 29, Nº. 2, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002&lng=en&nrm=isso>. Acesso em: 30 março 2019.

WALKER, Peter. **Famine early warning systems**—Victims and destitution. Abingdon: Earthscan, 1989.

WORLD BANK. **Poverty and Hunger**. Issues and Options for Food Security in Developing Countries. A World Bank Policy Study. Washington, DC: World Bank. 1986.

YATES, P. L. **So Bold An Aim**. Ten Years of International Cooperation Toward Freedom from Want. Rome: FAO, 1955.

ZIEGLER, Jean. **Destruição em massa: geopolítica da fome**. São Paulo: Cortez, 2013.