

A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO GOVERNO LULA (2003-2010): A AGENDA DE COMBATE À FOME COMO INSTRUMENTO DE PROJEÇÃO INTERNACIONAL

Food and nutrition security in the Lula Government (2003-2010): the anti-hunger agenda as an instrument of international projection

Elis Virginia da Silva Santana
Email:elis.virgiania@gmail.com

Resumo: O presente artigo pretende analisar a agenda da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no contexto da política externa brasileira (PEB) durante os governos Luiz Inácio Lula da Silva, os motivos que levaram o Brasil a ser referência no tema e os resultados obtidos pelo País social e politicamente. Os avanços obtidos internamente a partir do Programa Fome Zero e o desejo de aprofundar as relações com a África, a América Latina e o Caribe fizeram da SAN um importante instrumento da Cooperação Sul-Sul. Além dos consideráveis resultados obtidos por programas coordenados por agências brasileiras nessas duas regiões, o fator político também é relevante, já que países africanos e sul-americanos são importantes estrategicamente para o Brasil, principalmente quando o País necessita de apoio às suas posições na arena internacional.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional; Cooperação Sul-Sul; política externa; governo Lula.

Abstract: The aim of this article is to analyze the Food and Nutrition Security (FNS) agenda in the context of the Brazilian foreign policy during Luiz Inácio Lula da Silva government, the reasons that led Brazil to be a reference in the subject and the results obtained by the country socially and politically. The progress made internally from the Fome Zero Program and the desire to deepen relations with Africa, Latin America and the Caribbean have made the FNS an important instrument of South-South Cooperation. In addition to the considerable results obtained by programs coordinated by Brazilian agencies in these two regions, the political factor is also relevant, since African and South American countries are strategically important for Brazil, especially when the country needs to support its positions in the international arena.

Key-words: Food and Nutrition Security; South-South Cooperation; foreign policy; Lula government.

1. INTRODUÇÃO

A primeira década o século XXI foi de grandes transformações para o Brasil. O início do governo Luiz Inácio Lula da Silva em 2003 representou mudança na ideologia e das agendas a serem priorizadas e, nesse sentido, dois aspectos podem ser destacados deste período, os quais serão os assuntos abordados neste trabalho: a ênfase dada ao lado social, especialmente o empenho no combate à fome, e o novo impulso dado à política externa brasileira (PEB).

Com o *know-how* e tecnologia adquiridos e desenvolvidos na agenda de segurança alimentar durante esse período, e conforme o reconhecimento internacional do Brasil como referência nessa área foi se consolidando, a pauta da segurança alimentar passou a ser utilizada cada vez mais como parte da estratégia de política externa do Itamaraty, pelo menos entre 2003 e 2010. Neste período, o Brasil desempenhou importante papel no combate à fome, seja porque, por um lado, diminuiu de forma considerável o número de famintos no ambiente doméstico, seja porque tomou para si um papel de liderança na agenda da segurança internacional no eixo Sul, atuando especialmente por meio da cooperação Sul-Sul com países da América Latina, do Caribe e da África.

Tratar a segurança alimentar entre os períodos de 2003 e 2010 se mostra pertinente por três razões. A primeira delas é o fato de que o Brasil enfrentou verdadeiramente o problema da fome e da miséria, ao implementar políticas focadas em atingir parcela significativa da população que vivia à margem da sociedade e com baixo acesso aos serviços prestados pelo Estado, conseguindo praticamente erradicar a pobreza extrema (FAO, 2014).

A segunda questão diz respeito à mudança na postura assumida pela política externa. Para Lima e Hirst (2006, p.22), “a inclusão da agenda social como tema principal dos assuntos externos foi uma das primeiras e mais importantes inovações” da política externa da diplomacia brasileira no governo Lula. Nesse contexto, houve clara aproximação com os países da América Latina, do Caribe e da África por meio da cooperação Sul-Sul, a qual abarcou diversas pautas, inclusive a da segurança alimentar. Por fim, a terceira razão pela qual nos prestamos a pesquisar tal assunto diz respeito a uma questão mais abrangente, que envolve fome, pobreza e desenvolvimento social. Como mostrou Josué de Castro (1959, p 47), a fome “constitui a mais efetiva e constante causa das guerras e o mais propício preparo do terreno para a eclosão das grandes epidemias. É, pois, a fome, indiscutivelmente, a mais fecunda matriz de calamidade”.

Este trabalho tem como objetivo central investigar como a agenda de segurança alimentar foi utilizada pela política externa brasileira durante os dois governos Lula, que compreendeu o período de 2003 a 2010. Argumentamos que os avanços obtidos no ambiente doméstico pelas políticas de combate à fome geraram reconhecimento

internacional e fez do Brasil um importante aliado dos países da América Latina, Caribe e África para o desenvolvimento da segurança alimentar nestas regiões. Em contrapartida, governos latino-americanos e africanos se tornaram parceiros políticos e econômicos estratégicos para o Brasil, reforçando suas posições nos fóruns multilaterais.

Para tanto, este trabalho, de caráter qualitativo e exploratório, revisita trabalhos que analisam a implementação do Programa Fome Zero, um marco no processo de combate à fome no Brasil, na tentativa de entender o contexto da época e a real urgência de se desenhar políticas sociais voltadas para esta área. Nossa pesquisa bibliográfica, após recorrer a textos acadêmicos, publicações e relatórios oficiais do Governo Federal e de Organismos Internacionais, como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), que descrevem os avanços obtidos internamente, também utiliza literatura especializada na área da política externa para esclarecer conceitos, ideias e de que forma a pauta social foi inserida na agenda internacional.

O presente artigo está dividido em cinco seções. A primeira seção discute brevemente o processo de conceitualização de segurança alimentar e nutricional. A segunda trata do histórico da fome no Brasil, bem como do desenvolvimento do Projeto Fome Zero, da institucionalização das políticas segurança alimentar e nutricional e dos avanços alcançados no combate à fome durante os dois governos Lula (2003-2010). A terceira seção aborda sinteticamente os principais objetivos e característica da política externa do Lula, além de contextualizar os assuntos discutidos na seção quatro, a qual aborda a agenda da segurança alimentar e nutricional na PEB e a cooperação Sul-Sul com a América Latina e África. Por fim, a quinta seção apresenta os resultados das parcerias e projetos firmados entre o Brasil e os países africanos e latino-americanos, bem como os ganhos políticos obtidos pelo Brasil.

2. A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: UMA ANÁLISE GERAL

Alimentar-se é um ato simples, mas fundamental para os seres vivos, pois sem a energia e nutrientes que o alimento fornece, a sobrevivência fica totalmente comprometida. A noção da importância dessa necessidade básica levou o homem primitivo a se organizar em bandos, clãs e tribos com objetivos de conseguir alimentos através da caça e,

posteriormente, da agricultura e assim garantir a sobrevivência individual e coletiva. Ou seja, a origem daquilo que viria a se constituir nos agrupamentos sociais e no homem como ser social girou em torno, inicialmente, da necessidade de comer. Mudanças na forma de organização social, os fenômenos climáticos e o aumento populacional submeteram sociedades a enormes crises de abastecimento e mortes por fome (MAZOYER e ROUDART, 2010).

A fome endêmica, aquela que perdura ao longo do tempo, é um fenômeno muito anterior à formação dos Estados, e ela foi e tem sido influenciada por diversos fatores, como políticos, ideológicos e religiosos. Ainda assim, esse tipo de fome só passou a fazer parte da agenda dos governantes e a ser tratada a nível internacional em meados do século XX, quando a Europa vivenciou intensas crises de abastecimento que se seguiram à Primeira e à Segunda Guerra Mundial e num ambiente de disputa da Guerra Fria (SILVA, 2014: p.12). Nesse contexto, em 1945 foi criada a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, sigla em inglês), agência esta que seria responsável por estudar e encontrar soluções para combater a fome no mundo.

Inicialmente, o fenômeno da fome foi entendido pela FAO e por diversos líderes globais como uma questão de oferta de alimentos e que, portanto, a solução estaria no aumento da produção e da produtividade da terra, o que de fato aconteceu. A partir da década de 1960, em consequência do avanço tecnológico e de políticas econômicas implantadas em diversos países, houve um salto na produtividade agrícola tanto nos países desenvolvidos, os quais vivenciaram a modernização do campo através da agricultura de precisão, quanto nos países em desenvolvimento que realizaram a Revolução Verde (ALENCAR, 2001: p.140). Ainda assim, a fome se fez persistente e obrigou tanto a FAO, quanto os governantes, a investirem em novas abordagens e definições.

Em 1996, após várias revisões, chegou-se ao conceito adotado de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), a qual, segundo a FAO (1996):

existe quando todas as pessoas têm acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos que atendam a suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e saudável

(Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação, 1996).

A necessidade da adaptação do conceito de SAN foi uma consequência da percepção da FAO e dos governantes em geral que o problema da fome não se resolveria apenas com aumento da oferta - já que, mesmo havendo mudanças nas práticas agrícolas que acarretaram no aumento da produção, a fome persistia e em alguns lugares até aumentava (SILVA, 2014: p.9) -, mas que suas causas tinham raízes mais profundas, sendo principalmente uma questão diretamente relacionada à pobreza e ao acesso a recursos para obtenção de alimentos. A maioria da população pobre e, não por coincidência, mal nutrida do mundo, se concentra na região Sul do mundo, em países considerados em desenvolvimento (FAO, 2014).

O aprimoramento das técnicas agrícolas tem sido muito importante para que se tenham alimentos em quantidade suficiente para atender a crescente demanda. Entretanto, apesar dos ganhos obtidos com o avanço tecnológico, as sociedades convivem com uma lamentável contradição: de acordo com relatório da FAO (2019), cerca de 820 milhões de pessoas sofreram com a insegurança alimentar em 2019, ainda que se tenha produzido o suficiente para alimentar toda a população mundial. Ainda de acordo com o State of Food Security and Nutrition in the World (2019, p.16), pessoas que sofrem com a insegurança alimentar enfrentam incertezas quanto a sua capacidade de obter alimentos e, por isso, são forçadas a comprometer a qualidade e/ou quantidade dos alimentos que consomem. O estágio mais grave dessa condição se dá quando essas pessoas passam o dia – ou dias – sem comer.

3. PANORAMA DA SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

No Brasil, a fome sempre foi uma realidade perversa e diversos movimentos e revoltas sociais foram motivados pela situação de privação pela qual passava a população: movimento do “quebra-quilo” em meados do século XIX; revoltas contra aumento dos preços dos gêneros alimentícios; Marcha da Fome, em 1931, entre outros (GOHN, 1995, apud BONFIM, 2000). Contudo, as primeiras iniciativas adotadas pelo Governo brasileiro com relação ao combate à fome só vieram a ocorrer a partir dos anos 1940, com a criação

do Serviço de Alimentação e Previdência Social (SAPS), para fornecer alimentos para os trabalhadores; quase quinze anos depois, em 1954, foi criado o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); em 1994 foi realizada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (BONFIM, 2000).

Na primeira metade dos anos 1990, após mais de 20 anos de regime ditatorial e num o ambiente com grande desigualdade social e de extinção de programas de alimentação e nutrição, foi elaborado o primeiro Mapa da Fome do Brasil, documento que trouxe uma importante e assustadora estatística sobre a população brasileira da época: num universo de 157 milhões de pessoas, cerca de 32 milhões passava fome. A pesquisa apontou também que o problema da fome que atingia aqueles brasileiros não se dava pela falta de alimentos, já que a disponibilidade interna de alimentos era superior às necessidades diárias de calorias e proteínas para uma população equivalente à brasileira¹, mas sua ocorrência se devia à incompatibilidade entre a renda dessa população e o custo dos alimentos (PELIANO, 1993).

Quase dez anos após a publicação do Mapa da Fome a situação pouco havia mudado e, em 2001, o Instituto Cidadania, coordenado por Luiz Inácio Lula da Silva, publicou um documento intitulado *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*², atualizando os dados levantados pelo Mapa da Fome e reiterando a necessidade de se desenvolver políticas voltadas para a segurança alimentar e nutricional dos brasileiros. Ao aperfeiçoar metodologias utilizadas em trabalhos anteriores e corrigir limitações apontadas pelo Banco Mundial, o Projeto calculou que a linha de pobreza média ponderada para o Brasil era de R\$ 68,48 por pessoa e que havia, naquele momento, 44 milhões de pessoas que tinham uma renda média de R\$ 38,34 por pessoa, ou seja, vivendo abaixo daquela linha e, portanto, em condição de extrema pobreza. Visto de outra forma, havia aproximadamente 9,3 milhões de famílias³ com renda familiar de R\$ 181,10, valor que era próximo ao salário mínimo de setembro de 1999⁴.

¹ Dispõe-se de 3.280 Kcal e de 87 gramas de proteínas per capita/dia' para uma recomendação de 2.242 Kcal e 53 gramas de proteínas, respectivamente (FAO, 1990, apud PELIANO, 1993).

² O projeto utilizou dados coletados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE, de 1999.

³ As famílias eram compostas, em média, por 4,7 pessoas.

⁴ Em 1999, o salário mínimo era de R\$ 136,00.

Essas pessoas viviam com menos de US\$ 1,00 por dia, o que representava cerca de R\$ 80,00 mensais em agosto de 2001, quando o documento foi publicado (SILVA et al, 2010: p.46). Ainda de acordo com o estudo, esses indivíduos representavam, aproximadamente, 28% da população total do país e 22% das famílias. Quanto à distribuição espacial, 19% (9 milhões) estavam em regiões metropolitanas, 25% (20 milhões) em áreas urbanas não metropolitanas e a maioria esmagadora de 46% (15 milhões) estavam no meio rural. Evidenciaram-se, também, enormes assimetrias entre as regiões do Brasil: 50% dos pobres estavam na região Nordeste do País; 26% na Sudeste, 9% na região Norte, 10% e 5% nas regiões Sul e Centro-Oeste, respectivamente (SILVA et al, 2010).

A pesquisa feita pelos especialistas do Projeto Fome Zero evidenciou, mais uma vez, que o problema da fome do Brasil não tinha como sua principal causa a oferta de alimentos, já que ela apontou, utilizando relatório da FAO, que em 2001 a disponibilidade *per capita* de alimentos era na ordem de 2.960 Kcal/dia, quando o mínimo recomendado era de 1.900 kcal/dia. Após análises e discussões dos dados coletados, chegou-se à conclusão de que a fome no Brasil tinha três dimensões: uma referia-se à baixa demanda em decorrência da alta concentração de renda, do desemprego, do subemprego e pelo baixo salário; a segunda dimensão relacionou a incoerência entre os preços dos alimentos e o poder aquisitivo da população; e a terceira dimensão dizia respeito à fome propriamente dita pela qual passava a população pobre e grupos excluídos do mercado de alimentos e que necessitam de atendimento emergencial (SILVA et al, 2010: p. 40-41).

A implantação do Programa Fome Zero, em 2003, significou a retomada do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional⁵ (CONSEA), - extinto no governo FHC e, novamente, no Governo Bolsonaro - criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) e da assessoria especial na Presidência da República, além de um orçamento de R\$ 1,8 bilhão destinado para ações do Programa (TAKAGI, 2006).

⁵ Como segmento integrante do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), constituído em sua maioria por representantes civis e o restante por representantes governamentais, exerceu papel de assessoria imediata à Presidência da República, a qual é responsável por atribuir o cargo de presidente do órgão a um dos representantes civis.

Como observa Aranha (2010), a política de SAN iniciada pelo governo Lula pode ser dividida em três grupos: a) políticas estruturais, que visavam atacar as principais causas da insegurança alimentar e passavam pela geração de emprego e renda, universalização da previdência social, intensificação da reforma agrária, entre outros; b) políticas específicas, as quais buscavam atender imediatamente as famílias que passavam fome por meio da ampliação da merenda escolar, programa cupom de alimentação, ampliação do programa de alimentação do trabalhador; c) políticas locais, que objetivavam mobilizar gestores de estados e municípios na promoção da segurança alimentar e nutricional, e eram políticas que iam desde o campo, com apoio à agricultura familiar, às cidades, com criação de bancos de alimentos, restaurantes populares, parcerias com varejistas, entre outras ações.

Muitos foram os resultados obtidos pelo Programa Fome Zero. Em 2006, por meio da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, o Brasil definiu o que considerou ser Segurança Alimentar e Nutricional:

A 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).

A Lei significou um importante marco no combate à fome no Brasil, pois ela garante que a segurança alimentar e nutricional é uma questão de Estado, independente de alternância de governos. Ainda que no início dos anos 2000 a fome atingisse grande parte dos brasileiros, foi também nesse período que houve clara mudança política na agenda da SAN. Como analisa Brasil (2011: p. 8), “a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência, no ano de 2003, representou um *turning point* no trato das questões sociais no Brasil”. Isso porque o Presidente tinha o combate à fome como causa pessoal e fez dessa agenda um dos pilares dos seus governos, tanto para o ambiente doméstico, quanto para o internacional⁶. Como resultado de quase uma década de implementação de políticas públicas voltadas à promoção da Segurança Alimentar e Nutricional dos brasileiros, o

⁶ “Por isso, defini entre as prioridades de meu Governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de “Fome Zero”. Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros, tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida” (Discurso do Presidente Lula, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional, Brasília, 1º de janeiro de 2003).

Brasil saiu do Mapa da Fome da FAO em 2014. O relatório *The State of food Insecurity in the World 2014*, publicação anual daquela Organização, assinalou que o Brasil alcançou o Objetivo de Desenvolvimento do Milênio de reduzir pela metade a proporção de pessoas que passam fome, e que também atingiu a meta estabelecida pela Cúpula Mundial de Alimentação de diminuir pela metade o número absoluto de famintos. O documento traz ainda estatísticas relevantes: entre 2000 e 2006, a taxa de subnutrição no Brasil caiu de 10,7% para menos de 5%; entre 2001 a 2012, a pobreza total caiu de 24% para 8%, da população e a pobreza extrema caiu de 14% para 3,5%. A insegurança alimentar foi reduzida em 25% no período de 2004 a 2009, sendo que essa redução se deu majoritariamente entre as pessoas que vivem na pobreza extrema. Entre as crianças, como resultado da melhoria na alimentação, foi observado a redução do nanismo e de deficiências (FAO, 2014: p. 25).

4. A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003-2010)

A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições de 2002 se deu num contexto de incertezas por parte de setores da sociedade, especialmente do mercado financeiro, o qual estava preocupado com as possíveis medidas adotadas por um governo considerado de esquerda para conter a crise econômica que se instaurou no país já no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Às vésperas da eleição daquele ano, com o intuito de acalmar os ânimos e diminuir a desconfiança dos eleitores, Lula apresentou, num encontro realizado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), a *Carta ao povo brasileiro*, na qual discorreu sobre a situação do Brasil e suas pretensões como governante.

De fato, o governo Lula se mostrou diferente do seu antecessor em diversos aspectos, com significativa mudança na forma de se fazer política e de conduzir o País, afinal, o perfil do presidente e a ideologia eram outros. Das diversas agendas do novo governo, foi significativa a ênfase dada por ele à questão social - especialmente ao combate à fome - e à política externa, a qual foi um dos principais instrumentos políticos do governo petista para aumentar a projeção internacional do Brasil. Já na *Carta* acima citada, ainda na condição de candidato, Lula deixou claro que os objetivos internacionais perpassariam pelo resgate da presença soberana e respeitada do Brasil perante o mundo.

Como afirmam Lima e Hirst (2006: p.44), ainda que se perceba certa estabilidade na política externa brasileira, a mudança predominou sobre a continuidade no governo Lula e essa percepção é compartilhada por outros autores que argumentam (ALMEIDA, 2004; BRAGA, 2017) que o Brasil saiu de uma posição defensiva, de alinhamento praticamente automático com os países do Norte, para um comportamento mais proativo. Essa postura se evidenciou com certas decisões tomadas tanto em fóruns internacionais, ao juntar forças com países emergentes, quanto por iniciativas próprias do governo brasileiro de criação de arranjos trilaterais como o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul). Nesse sentido, é possível destacar duas características que marcaram a PEB ainda no início do governo Lula e que vão ser uma marca até o final do segundo mandato do petista.

Em primeiro lugar, houve notória defesa do multilateralismo. A percepção da existência de assimetrias no ambiente internacional e o desejo de inserir o Brasil, em particular, e os países emergentes, no geral, no contexto da criação de regras e tomadas de decisões incentivou o governo brasileiro a se posicionar mais firmemente em relação aos assuntos internacionais e a ser mais atuante nos órgãos multilaterais e fóruns internacionais (HIRST, LIMA e PINHEIRO, 2010).

Em segundo lugar, de acordo com Almeida (2004), a postura mais propositiva do Brasil esteve relacionada ao desejo de aumentar o seu poder de influência, ampliando seu papel e importância nas questões globais. Complementando essa ideia, Hirst, Lima e Pinheiro (2010: p.29) ressaltam que “a mudança brasileira é resultado do uso de um revisionismo *soft* nos fóruns em que a capacidade de influência está predicada em posturas demandantes nas diversas questões globais”, ou seja, o país, para exercer maior influência internacionalmente, deveria reivindicar espaços - e ocupá-los - para propor agendas que atendessem a seus interesses e de seus parceiros políticos.

A partir disso, é possível perceber duas posições assumidas pelo Brasil. A primeira diz respeito à insatisfação com a ordem global vigente e a segunda refere-se à desigualdade de poder entre os Estados no ambiente internacional, manifestada constantemente no discurso do presidente e do seu chanceler, Celso Amorim. Diante disso, o País defendeu a necessidade de reforma das instituições financeiras globais, a saber, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, e do sistema da Organização das Nações Unidas.

No que se refere à ONU, as reivindicações brasileiras foram pautadas, sobretudo, pelo desejo de reforma do Conselho de Segurança, para que o mesmo se tornasse mais representativo e refletisse a nova configuração do sistema internacional no pós-Guerra Fria. Além desse fator, Lima e Hirst (2006) destacam que a agenda de reforma no sistema das Nações Unidas proposta pelo Brasil também se remete ao a) reforço de princípios e normas multilaterais e na b) definição clara no que se refere à manutenção da paz e à imposição da paz.

O Brasil foi um dos líderes da criação do G-20⁷ comercial no âmbito da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), grupo cujo objetivo era o de contrapor às exigências dos países do Norte. Ademais, após a crise do *subprime*, em 2008, com o enfraquecimento econômico do G-7⁸ e perda da sua credibilidade como proponente de medidas para sair da grave recessão, o Brasil atuou na criação do G-20 financeiro⁹, composto pelos países mais ricos e, na sua maioria, pelas economias emergentes. Além disso, o grupo BRICS, formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul em 2009, também pode ser visto como uma resposta dos emergentes à ordem global da época.

A conjuntura internacional do período possibilitou a expansão e aprimoramento da cooperação Sul-Sul de apoio ao desenvolvimento, modalidade de articulação política no âmbito internacional que busca diminuir a dependência para com os países do Norte e desenvolver uma agenda de desenvolvimento com base nos desafios comuns a serem enfrentados pelos países do Sul global (FERREIRA, 2009).

O crescimento econômico alcançado pelo Brasil deu a ele uma posição de parceiro de cooperação “doador emergente” e o permitiu atender algumas das demandas dos países

⁷ O G-20 foi criado na V Conferência Mundial do Comércio, em Cancun, em 2003 e foi um agrupamento de países em desenvolvimento. A intenção era debater o tratamento dado pelos “países centrais” as questões referentes à abertura dos mercados, visto que a posição da Europa e dos Estados Unidos pressionava os “países do Sul” a liberalizar a importação de produtos industriais e serviços sem contrapartida para as exportações dos produtos agrícolas desses países

⁸ Grupo das maiores economias mais industrializadas do mundo; funciona como um fórum de discussão e é composto por Estados Unidos, Canadá, Alemanha, França, Itália, Reino Unido e Japão. A União Europeia também está representada no Grupo.

⁹ Integram o G20: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia e a União Europeia.

em desenvolvimento por cooperação técnica em áreas que vão da agricultura ao turismo, por exemplo. Os objetivos do governo brasileiros com a cooperação Sul-Sul tinham, por um lado, um caráter político, ao agregar parceiros estratégicos e assim ter mais apoio às suas demandas particulares no ambiente internacional, e por outro, estava o compromisso com o desenvolvimento, por meio da troca de conhecimento e de técnicas (HIRST, LIMA e PINHEIRO, 2010).

Nesse processo, duas regiões ganharam atenção especial da política externa brasileira: a América do Sul e a África. Para com os sul-americanos, o Brasil tinha a pretensão de avançar e aprofundar o processo de integração regional, de estreitar as relações e fortalecer do Mercosul. Como bem observou Ferreira (2009), a diplomacia aproveitou do vácuo deixado na região pelos Estados Unidos, preocupados com o terrorismo, para assumir uma posição mais influente naquela área.

Com relação ao continente africano, as relações e laços históricos, bem como o português falado por algumas nações, facilitaram o diálogo entre o governo brasileiro e países da região. Para Ferreira (2009), essa boa relação foi benéfica para os investimentos e para a economia e isso pode ser observado a partir do desenvolvimento de ações que envolveram a construção de usinas de açúcar e álcool, por exemplo. Ainda de acordo com o autor, houve também um forte interesse político pelo lado do Brasil, já que a África era um importante ator para a construção e ampliação de relações multilaterais e também para atuar alinhado com o Brasil, especialmente na reivindicação por um assento permanente no Conselho de Segurança.

A política externa deste governo foi chamada pelo Ministro Amorim em diversas ocasiões de uma política “ativa e altiva”, marcada pela originalidade e tentativa de resgatar o papel da diplomacia brasileira no mundo, especialmente aquele de importante mediador entre o Norte e o Sul. Para isso, o Brasil não poupou esforços: se fez presente na grande maioria dos fóruns multilaterais, nas discussões de agendas extremamente diversas e, por meio da figura do próprio presidente Lula, buscou se posicionar sobre diferentes temas. O fortalecimento das relações com os vizinhos sul-americanos e com o continente africano foi, portanto, uma estratégia fundamental para o Brasil se consolidar no cenário internacional e ampliar sua rede de apoio (BRAGA, 2017).

Ferreira (2009), Hirst, Lima e Pinheiro (2010) e Braga (2017) destacam a inclusão da agenda social na pauta de política externa e que isso significou uma das mais importantes inovações do novo governo. O enfrentamento da pobreza e desigualdade no ambiente doméstico se tornou um instrumento para a diplomacia do Brasil, quando o País passou a reivindicar uma agenda internacional que enfrentasse esses desafios nos países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que assinava acordos e cooperava com outros Estados estando numa posição de prestador de ajuda (LIMA e HIRST, 2006).

As análises a respeito da política externa brasileira praticada no governo Lula estão longe de ser um consenso e podemos encontrar fortes e contundentes críticas vindas de figuras importantes da PEB, como Celso Lafer, ex-ministro das Relações Exteriores, e Rubens Ricupero, diplomata brasileiro. Uma das principais críticas feitas por esses autores diz respeito ao caráter altamente personalista que a política externa assumiu ao atrelar a figura do próprio presidente à PEB, muito em função de seu carisma e da forte identificação com as pautas sociais (RICUPERO, 2010). Nesse sentido, Ricupero (2010) argumenta que houve excesso de protagonismo e glorificação de uma personalidade – no caso, o presidente Lula -, o que deu à PEB uma conotação de dependência de um líder sem o qual ela não poderia mais ser exercida.

Para Lima e Hirst (2006), a política externa a partir do governo Lula foi marcada mais pela mudança do que pela continuidade; essa também é a impressão de Celso Lafer (2009), mas para ele, a relativa perda dessa dimensão foi bastante negativa, pois é a continuidade que dá coerência e credibilidade internacional ao Estado. A continuidade à qual Lafer se refere diz respeito à constante interação entre as necessidades internas e externas para que se construa uma política externa de Estado. Ele ressalta que, de Sarney a Fernando Henrique Cardoso, houve empenho em se manter um consenso em torno da política externa brasileira como sendo uma política de Estado, algo que, para ele, se perdeu com o excesso de personificação, com a exaustiva busca pelo prestígio e, principalmente, partidarização da PEB. Para Ricupero (2010: p.51), a PEB foi marcada por uma “diplomacia paralela” exercida pelo Partido dos Trabalhadores, com um caráter fortemente ideológico e sem a utilização de canais diplomáticos para fazer contato com movimentos e governos ideologicamente afins.

5. A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL COMO PAUTA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO (CTPD)

Como tratado anteriormente, durante o governo Lula a política externa brasileira ganhou novo fôlego, com a diplomacia buscando ser mais presente e participativa em organizações internacionais, fóruns e fazendo novas parcerias, especialmente no mundo em desenvolvimento. Nesse contexto, ganhou força a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), modalidade da Cooperação Internacional no âmbito da cooperação Sul-Sul, que foi bastante explorada entre 2003 e 2010 (GONÇALVES, 2011). Através dela, o Brasil desenvolveu diversos projetos com países latino-americanos e africanos, inclusive na agenda da segurança alimentar e nutricional, tornando-se um grande parceiro dos países do Sul na condição de prestador de cooperação técnica internacional. Antes de avançarmos na discussão, cabe fazer uma breve contextualização sobre CTPD e a atuação do Brasil nessa área.

Como observa Gonçalves (2011, p. 14), a CTPD - também usada como sinônimo de cooperação horizontal e cooperação Sul-Sul (CSS) pela autora - foi estabelecida como uma nova modalidade de cooperação na década de 1970, no âmbito das Nações Unidas, através do Plano de Ação de Buenos Aires, o qual representou o desejo dos países em desenvolvimento em diminuir a dependência em relação à ajuda prestada pelos países centrais e obter benefícios através da ação conjunta. Puente (2010) chama atenção para o fato de que, para haver cooperação técnica entre países em desenvolvimento, parte-se do pressuposto de que pelo menos um dos países envolvidos no processo seja capaz de desempenhar a função de prestador de CTPD, dispendo de um “mínimo de recursos técnicos e experiências bem-sucedidas, além da capacidade institucional e financeira para transferi-los ou intercambiá-los com outros países parceiros” (PUENTE, 2010, p.80). O autor assinala que, em razão do baixo número de países com capacidade de assumir tal papel (não chegava a dez), o desenvolvimento da CTPD durante os anos 1980 foi limitado.

Nesse cenário, o Brasil desempenhou papel relevante no desenvolvimento da cooperação horizontal, inicialmente na condição de país demandante de cooperação técnica internacional e, a partir dos anos 1970, em consequência do aperfeiçoamento de

instituições e da experiência adquirida com a execução de projetos, evoluiu gradativamente para a posição de doador de cooperação técnica (PUENTE, 2010; GONÇALVES, 2011). Desde então, a CTPD prestada pelo Brasil

abrange atividades pontuais, projetos e programas que envolvem transferência, geração e disseminação de conhecimentos técnicos, experiências bem-sucedidas e capacitação de recursos humanos. Visa ao fortalecimento de instituições do país recipiendário com base no manancial de conhecimentos, experiências e boas práticas em áreas e setores em que o Brasil ostenta níveis de excelência internacionalmente reconhecidos (PUENTE, 2010: p.32).

A partir dos anos 1990, mais especificamente no governo de Fernando Henrique Cardoso, o processo de aproximação do Brasil com países africanos e latino-americanos e o sucesso da cooperação brasileira em experiências anteriores fez aumentar a demanda por CTPD prestada pelo País (PUENTE, 2010). É relevante salientar que a Cooperação horizontal prestada pelo Brasil também foi uma valiosa ferramenta da política externa, sendo utilizada como meio para alcançar projeção internacional cada vez maior, e é nesse sentido que deve ser entendida a Cooperação Sul-Sul em segurança alimentar fomentada no governo Lula. Já no seu discurso de posse do primeiro mandato, Lula afirmou que seu governo buscava reforçar os laços com o continente africano e com a América Latina e que a política externa nacional adotaria uma perspectiva humanista e de apoio às agências internacionais no combate à pobreza, à fome e às desigualdades ¹⁰. Com base nessas orientações e no progresso alcançado pelas políticas sociais, o Programa Fome Zero, implementado em 2003, se transformou num instrumento importante da diplomacia brasileira, passando a compor a pauta de agendas e da CTPD, já que ele consistiu num programa de fácil adaptação para países com contextos socioeconômicos parecidos com o brasileiro (CUNHA, 2010; MALUF, SANTARELLI e PRADO, 2014).

Nesse sentido, já em 2004 foi criado, dentro do Fórum de Diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e em parceria com o escritório da ONU para Cooperação Sul-Sul, o Fundo IBAS para Alívio da Pobreza e da Fome, cujo objetivo era financiar projetos voltados para o desenvolvimento de países em situação crítica de desenvolvimento. No mesmo ano criou-se a Reunião Especializada sobre a Agricultura Familiar no

¹⁰ Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional. Brasília – DF, 01 de janeiro de 2000

MERCOSUL (REAF), que de acordo com Beghin (2014), teve papel central do Brasil quando este fomentou a criação inédita de um diálogo entre os membros do MERCOSUL voltados para a construção “conjunta de políticas públicas para a agricultura familiar e a facilitação do comércio de seus produtos na região” (BEGHIN, 2014: p. 31).

Ações da Cooperação Sul-Sul praticadas pelo governo brasileiro na América Latina e África em relação à agenda da SAN podem ser atestadas a partir da análise dos números de projetos e recursos envolvidos nessa relação. De acordo com levantamento feito pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) realizado em 2013¹¹, dos 56 projetos relacionados à Cooperação bilateral¹² em SAN¹³, 62% e 27% se concentraram no continente africano e nos países latino-americanos e caribenhos, respectivamente, enquanto que o continente asiático representava apenas 11%. Ainda, havia naquele ano 32 países africanos envolvidos nos projetos de cooperação com o Brasil, contra 16 da América Latina e Caribe e apenas cinco da Ásia.

Em 2008, o Brasil e a FAO assinaram o Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO¹⁴ (PCI Brasil-FAO), que tinha a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão ligado ao Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE), como instituição responsável por coordenar e acompanhar as atividades do Programa. Este tem como objetivo orientar projetos na América Latina em áreas da SAN, agricultura, florestas, entre outros, estando, atualmente, sete projetos em execução. Ademais, é importante destacar que não só a ABC realiza e coordena projetos desse Programa, como também há o envolvimento de Ministérios como o do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Agrário e da Educação. Para o continente africano, destaca-se o Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural, que contou com a participação de

¹¹ Em 2013, o Brasil desenvolvia 603 projetos e ações que envolviam Cooperação Internacional técnica e humanitária, os quais se dividem em 23 categorias, entre elas Segurança Alimentar, que representava 9% desse total, mas outras categorias, como agricultura, também abordam essa temática. (CAISAN, 2013).

¹² Ambos os parceiros são países em desenvolvimento.

¹³ Os projetos e ações no escopo da Cooperação em Segurança Alimentar e Nutricional são classificados em 14 tipologias: fortalecimento da agricultura familiar; produção e processamento de alimentos; assistência técnica e extensão rural; acesso à alimentação/nutrição em situação de emergência; acesso à alimentação a partir de compras locais da agricultura familiar; acesso à água; recursos hídricos; zoneamento agroecológico; transferência de renda com condicionalidades; regulação de alimentos; pesca; fortalecimento de políticas nacionais de SAN; e fortalecimento de políticas agroambientais (CAISAN, 2013).

¹⁴ A cooperação trilateral é outro tipo de cooperação praticada pelo Brasil, na qual as partes são: Brasil + país em desenvolvimento + Organização Internacional ou país desenvolvido (ABC, 2013).

representantes de 45 países da África e Organizações Internacionais, como Banco Mundial, Banco Africano para o Desenvolvimento, o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA). Foi desse evento que surgiu o projeto-piloto do *Purchase from Africans for Africa*¹⁵ (PAA), executado em cinco países e que objetivava i) compras locais de alimentos de pequenos produtores para assistência alimentar e ii) o fortalecimento de estratégias de longo prazo para o combate à fome por meio de compras locais de alimentos (BEGHIN, 2014: p.61).

Numa linha mais política, destaca-se a influência da diplomacia brasileira na reforma do Comitê para a Segurança Alimentar Mundial das Nações Unidas (CSA), em 2009, no contexto da crise global de alimentos iniciada em 2008. Segundo Maluf et al (2014), a experiência brasileira de participação da sociedade civil¹⁶ dentro do CONSEA foi fundamental na criação do Mecanismo da Sociedade Civil (MSC) dentro do CSA, algo inédito dentro do Sistema ONU até então, sendo o único espaço multilateral com participação da sociedade civil no âmbito da SAN. Além disso, o corpo diplomático brasileiro também foi responsável por propor e criar o Painel de Alto Nível de Especialistas em segurança alimentar, responsável pelos estudos e proposições de temas escolhidos pelo Comitê.

A experiência brasileira no combate à fome levou à criação, em Brasília, do Centro de Excelência contra a Fome, em parceria com o PMA, responsável por difundir as Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional brasileiras para outros países e por auxiliar governos na África, Ásia e América Latina em seus programas, além de promover projetos que visam pela sustentabilidade na alimentação escolar. Também como forma de reconhecimento dos avanços ocorridos no Brasil, José Graziano da Silva foi eleito diretor-geral da FAO em 2011 e reeleito em 2015, ocupando o cargo mais alto da instituição que

¹⁵ O projeto foi inspirado o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar, ambos brasileiros, e é uma ação conjunta do PMA, FAO, do governo brasileiro (maior doador de recursos financeiros) e do Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido. O projeto-piloto foi implementado em cinco países africanos: Etiópia, Malawi, Moçambique, Nigéria e Senegal.

¹⁶ Fizeram parte do Conselho do CONSEA representantes de entidades da sociedade civil, tais como o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar, Cáritas Brasileira, Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, Rede Brasileira de Infância e Consumo, Movimento Nacional da População de Rua, Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul, Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares, entre outros.

nunca havia sido presidida por um latino-americano (BEGHIN, 2014). O combate à fome foi o principal aspecto social dos governos Lula e o processo de institucionalização dessa causa teve uma forte participação pessoal do ex-presidente. Todo esforço foi reconhecido internacionalmente, quando recebeu, em 2011, o *World Food Prize*, em resposta ao tratamento dado ao programa Fome Zero, que “rapidamente se tornou uma das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional mais bem sucedidas do mundo por meio de sua ampla rede de programas” (The World Food Prize, 2011).

6. RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES

Diante do que foi analisado, é possível perceber que havia uma linha de políticas que foi seguida pelo governo brasileiro no ambiente externo e no doméstico. A busca por uma política externa mais autônoma em relação aos países centrais deu a tônica das estratégias diplomáticas colocadas em prática no Governo Lula, e esse desejo ficou bastante evidente a partir da promoção e realização da Cooperação Sul-Sul feita com países africanos e sul-americanos. Internamente, foi mais perceptível a esse governo que a outros a preocupação com as questões sociais, e arrisco em dizer que em nenhum outro houve ímpeto tão forte de combate à fome especificamente, com ações que foram desde a criação de um arcabouço legal e institucional, até a criação de uma rede que liga o produtor rural ao consumidor final, de restaurantes populares, de um amplo programa de alimentação escolar e de desenvolvimento de tecnologias para melhorar a produtividade da agricultura familiar.

O êxito obtido na implementação de políticas públicas voltadas para garantir a segurança alimentar e nutricional dos brasileiros repercutiu e serviu como uma importante vitrine do Brasil internacionalmente. Com a possibilidade de se tornar referência em uma agenda fora da pauta dos países desenvolvidos, o governo brasileiro viu na promoção da SAN uma oportunidade de se projetar ainda mais no cenário internacional por meio da aproximação com países da África, da América Latina e do Caribe, especialmente por meio do Programa de Cooperação Brasil/FAO.

O *State of food insecurity in the world 2014* revelou que, entre os anos 1990 e 2013, a fome havia sido reduzida em quase dois terços em toda a América Latina e que a região havia sido a primeira a se comprometer em reduzir em 20% da fome até 2025. Para

o sucesso de programas, declarou a FAO (2014), foi importante, sobretudo, o comprometimento dos líderes latino-americanos com as políticas de produção e proteção social e na criação de um ambiente favorável à segurança alimentar e nutricional. Maluf e Prado (2015) destacam a construção de um processo de institucionalização da SAN, apontando para a criação de leis específicas sobre tema em 15 países da região. Além de medidas adotadas por cada país, o Parlamento Latino-americano (Parlatino), composto por 23 países da região, aprovou em 2012 a Lei-Quadro de Segurança e Soberania Alimentar, a qual reconhece o Direito Humano à Alimentação e que tem como objetivo criar um marco referencial legal para que os Estados possam desenvolver e adotar políticas e estratégias para garantir tal direito (PARLATINO, 2012).

Quanto à África, ainda há muito que fazer. De acordo com relatório publicado pela FAO em 2013, países africanos, mais especificamente aqueles da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)¹⁷- da qual o governo Lula se aproximou bastante - não conseguiriam atingir os Objetivos Desenvolvimento do Milênio, previstos para serem alcançados em 2015, e que naquele momento, era grave a situação de pobreza e fome. Ainda assim, é possível perceber pequeno avanço no quadro de segurança alimentar nos países da CPLP: além de todos terem assumido compromissos internacionais em matéria de segurança alimentar, eles reconhecem, ainda que implicitamente por meio de princípios ou diretrizes, o direito à alimentação (FAO, 2013).

O relatório *Direito à alimentação e Segurança Alimentar e Nutricional nos Países da CPLP* apontou ainda para o avanço da participação da sociedade civil e também do setor privado nessa agenda através da criação de redes de trabalho e atuação. Entre essas, destaca-se a Rede Regional da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar na CPLP (REDSAN-CPLP), compostas por grupos de trabalho em prol da facilitação e fortalecimento do “diálogo entre governos e organismos internacionais para a SAN e o direito humano à alimentação” (FAO, 2013, p11). Quanto às políticas públicas, revela o relatório, embora todos os países tivessem formulado estratégias para garantir a segurança

¹⁷ A comunidade de países de Língua Portuguesa é uma organização internacional composta por nove membros: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. Os objetivos principais da CPLP são a concertação político-diplomática, cooperação em todos os domínios e a promoção e difusão da língua portuguesa.

alimentar e nutricional, exceto São Tomé e Príncipe, elas somente foram colocadas em prática no Brasil, Moçambique e Timor-Leste. Segundo os especialistas responsáveis pela elaboração do documento, a fragilidade institucional e ausência de leis a nível constitucional que tornariam a SAN um assunto de Estado, enfraqueceram os governos na execução dos projetos.

Ainda que o Brasil já fosse um importante ator no Sistema Internacional, a política externa praticada pelo governo Lula se mostrou mais assertiva quanto ao objetivo de se projetar e se inserir ainda mais no cenário internacional. Entre 2003 e 2010 foram abertas 19 embaixadas só no continente africano, e até o final do governo, o Brasil já contava com embaixadas em todos os países independentes do Caribe, o que é extremamente relevante, já que, como disse em 2015 o então Ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, “não se faz política externa sem presença”, e que estar presente não só é importante para o apoio das posições brasileira em organismos internacionais, mas também para fortalecer laços econômicos e fomentar o comércio internacional.

Ministro das Relações Exteriores durante os dois governos Lula, o ex-chanceler Celso Amorim (2015), destacou que o Brasil desempenhou a importante função de ajudar países com baixa representação diplomática a analisar diversas resoluções, e que essa aproximação com delegações sub-representadas deu ao País uma espécie de “veto escondido”, especialmente nas questões africanas: uma ameaça de abstenção do Brasil em determinado tema tirava a legitimidade daquela resolução e provocava mudança na mesma. Maluf e Prado (2015) também lembram que, além da cooperação Sul-Sul ser um valioso instrumento na disseminação de políticas públicas¹⁸, ela também beneficiou setores como a mineração e o sucroalcooleiro, possibilitando a internacionalização de empresas privadas e públicas, como Vale¹⁹, Petrobras e Embrapa, esta última desempenhando importante função na execução de projetos na África, como Cotton-4, ProSavana e o Projeto de Segurança Alimentar e Nutricional. É fundamental salientar, entretanto, que tais programas não são isentos de críticas, muito pelo contrário: o PróSAVANA, por exemplo, foi alvo de

¹⁸ É importante ressaltar que os programas sociais brasileiros foram usados como modelos para auxiliar governos a elaborarem projetos que se adequassem a suas realidades e contextos.

¹⁹ A Vale, a segunda maior mineradora do mundo, conquistou o direito de explorar as reservas de carvão de Moatize, no norte de Moçambique: a empresa lançou, no início de 2009, um projeto para um complexo de mineração de carvão com valor estimado em US\$ 1,3 bilhões, que vai produzir 11 toneladas de carvão por ano e vai ser exportado para o Brasil, Europa, Ásia e Oriente Médio (VISENTINI, 2010, p. 229).

duras críticas por parte de comunidades e associações de camponeses não só do Brasil, Japão e Moçambique, mas também sociedade civil de outros países, que questionaram a falta de transparência e de diálogo com a comunidade, bem como a forma como o projeto foi desenhado e implementado – do topo para a base e voltado para monocultura de exportação (UNAC, 2012; FUNADA-CLASSEN, 2013).

De uma forma geral, pode-se destacar que entre as conquistas políticas da política externa entre os anos de 2003-2010 está a criação da Cúpula América do Sul-África (ASA), que inicialmente foi uma proposta do então presidente nigeriano Ousegun Obasanjo para se criar um mecanismo Brasil-África. Como contraproposta, o ex-chanceler Amorim sugeriu a criação da ASA para que abrangesse os países sul-americanos, pois acreditava que a Cooperação Sul-Sul, se restrita ao Brasil, não faria muito sentido.

Os países africanos e sul-americanos são aliados importantes e estratégicos do Brasil e os ganhos obtidos pela diplomacia brasileira no Sistema Internacional muito tem a ver com a legitimidade e apoio dado por países do hemisfério sul às posições assumidas pelo governo brasileiro na gestão Lula (2003-2010). Para o ex-ministro Mauro Vieira, não fosse a capilaridade da política externa brasileira e o apoio recebido da África, da América Latina e do Caribe, o Brasil não sairia vitorioso da eleição para os cargos de Diretor-Geral da FAO, da Organização Mundial do Comércio e de Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos quando apoiou o uruguaio Luís Almagro. É muito difícil e arriscado afirmar que a atuação na agenda da segurança alimentar resultou em ganhos de espaço obtidos pelo Brasil na arena internacional entre 2003 e 2010, mas, sem dúvida, o empenho empreendido neste tema tanto no nível doméstico, quanto no internacional, aliado a importantes fatores geopolíticos, econômicos e mudanças no próprio Sistema, concederam legitimidade ao País e fortaleceu suas posições em outras questões.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação Sul-Sul**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul>>. Acesso em 06 junho 2018.

ALENCAR, A. G. 2001. **Do conceito estratégico de segurança alimentar ao plano de ação da FAO para combater a fome.** Rev. bras. polít. int. vol.44 n.1 Brasília Jan./Jun.

ALMEIDA, P. R. 2004. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 47, n. 1, pp.162-184.

AMORIM, C. 2015. Um balanço das relações Brasil-África. Transcrição de palestra proferida pelo embaixador Celso Amorim, realizada em São Paulo, no dia 26 de maio de 2015, por ocasião do 5º Seminário “Conversas sobre África”. In: MARCONDES, C.; KHALIL, S. **Diálogos africanos.** Instituto Lula, n. 1. Disponível em: <http://africa.institutolula.org/dialogosafricanos/2015_001.pdf>. Acesso em: 25 julho 2018.

ARANHA, A. 2010. Fome Zero: A Construção de uma Estratégia de Combate à Fome no Brasil. In: ARANHA, A. V. (org). **Fome Zero: Uma história brasileira.** vol. 1.

BEGHIN, N. 2014. **A Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios – onde estamos e para onde vamos?** Brasília, Instituto de Estudos Socioeconômicos.

BONFIM, J. B. B. 2000. **A fome no Brasil: o que se diz, o que se fez o que fazer.** Brasília, Senado Federal, Consultoria Legislativa.

BRAGA, J. L. R. 2017. A emergência da América do Sul na agenda da política externa brasileira nos governos Lula da Silva (2003-2010). **Espaço e Economia [Online]**.

BRASIL, P. F. 2011. A segurança alimentar na política exterior do Brasil: o legado Lula (2003-2010). **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH.** São Paulo, julho.

BRASIL. **LEI DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.** LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CAISAN). 2013. **Subsídios da CAISAN para a discussão sobre “Cooperação Internacional em Segurança Alimentar e Nutricional” na XIII Plenária do CONSEA.** Brasília,

CASTRO, J. 1959. **Geopolítica da fome.** 5. ed., vol. 1. São Paulo, Brasiliense.

CUNHA, B. L. 2010. A projeção internacional da estratégia Fome Zero. In: BRASIL. **Fome Zero: uma história brasileira.** Brasília: MDS.

FERREIRA, W. 2009. Política externa do governo Lula: coalizões ao Sul como alternativa. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.3, n.1, p. 100-125, jan.-jun.

FUNADA-CLASSEN, S. 2013. Anatomia Pós-Fukushima dos Estudos sobre o ProSAVANA: Focalizando no “Os mitos por trás do ProSavana” de Natalia Fingermann. Documento de Trabalho – **Observador Rural**, nº 12, dezembro de 2013. Disponível em: <<https://omrmz.org/omrweb/wp-content/uploads/Observador-Rural-12.pdf>>. Acesso em: 30 setembro 2019.

GONÇALVES, F. C. N. I. 2011. **Cooperação Sul-Sul e política externa: um estudo sobre a participação de atores sociais**. Dissertação (mestrado) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. 2010. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Revista Nueva Sociedad** especial em português.

LAFER, C. 2009. Partidarização da política externa. **O Estado de São Paulo**. Disponível em: <<http://www.academia.org.br/artigos/partidarizacao-da-politica-externa>>. Acesso em: 28 de setembro de 2019.

LIMA, M. R. S.; HIRST, M. 2006. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**. v. 82, n. 1.

MALUF, R. S.; PRADO, B. 2015. **A atuação brasileira na América Latina e Caribe relacionada com a soberania e segurança alimentar e nutricional**. CERESAN, Texto para discussão n. 8.

MALUF, R. S.; SANTARELLI, M.; PRADO, V. 2014. **A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional: determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional**. CERESAN, Texto para discussão n. 3.

MAZOYER, M.; ROUDART, L. 2010. **A história das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea**. São Paulo, Editora UNESP.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Cúpula América do Sul-África**. Disponível em: <<https://goo.gl/SQh5Gi>>. Acesso em: 03 agosto 2018.

OECD/FAO/UNCDF. 2016. **Adopting a territorial approach to food security and nutrition policy**. Paris.

OLIVEIRA, M. F. 2014. **A política externa brasileira no governo Lula (2003-2010): Um exercício de Autonomia pela Assertividade?** Brasília.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). 2013. **Direito à alimentação e segurança alimentar e**

nutricional nos países da CPLP. Roma. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i3348o.pdf>>. Acesso em: 03 agosto 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. 2014. **The state of food security in the world 2014.** Roma. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>>. Acesso em: 28 julho 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. 2019. **The state of food security in the world 2019.** Roma. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf>>. Acesso em: 03 julho 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Lei que reconhece o direito humano à alimentação é aprovada pelo Parlatino.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/lei-que-reconhece-o-direito-humano-a-alimentacao-e-aprovada-pelo-parlatino/>>. Acesso em: 17 julho 2018.

PARLAMENTO LATINO AMERICANO. 2012. **Proyecto Ley Marco “El Derecho a la Alimentación y Soberanía Alimentaria”.** Buenos Aires.

PELIANO, A. M. T. M. 1993. **O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar.** IPEA, Brasília. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/o-mapa-da-fome-vol1.pdf>>.

PROGRAMA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASIL-FAO. Disponível em: <<http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/resumen/pt/>>. Acesso em: 05 junho 2018.

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

RICUPERO, R. 2010. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. *Novos Estudos*, n. 87, p. 35-58.

SILVA, J. G.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G (org.). 2010. **Fome Zero: A experiência brasileira.** Brasília, MDA.

SILVA, P. S. 2014. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidações.** Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro.

TAKAGI, M. 2010. A implantação do Programa Fome Zero no governo Lula. In: ARANHA, A. V. (org). **Fome Zero: Uma história brasileira.** vol. 1.

THE WORLD FOOD PRIZE. **2011 World Food Prize honors former presidents of Ghana, Brazil.** Disponível em: <<https://goo.gl/pC6kkp>>. Acesso em 07 junho 2018.

UNIÃO NACIONAL DE CAMPONESES DE MOÇAMBIQUE (UNAC). 2012. **Pronunciamento da UNAC sobre o Programa ProSavana.** Napula. Disponível em: <<http://www.contag.org.br/arquivos/portal/file/site/Prosavana.pdf>>. Acesso em: 30 de setembro de 2019.

UNIÃO NACIONAL DE CAMPONESES DE MOÇAMBIQUE (UNAC) et al. 2016. **Comunicado Conjunto e Questionamentos da Sociedade Civil de Moçambique, Brasil e Japão sobre o ProSAVANA com Relação aos Documentos do Governo Recentemente Vazados.** Disponível em: < <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2016/09/TICAD-ProSAVANA-Comunicado-Conjunto-pt5Sept2016.pdf>>. Acesso em: 30 de setembro de 2019.

VISENTINI, P. F. 2010. **A África na política internacional:** o sistema interafricano e sua inserção mundial. Curitiba, Editora Juruá.