



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V – MINISTRO ALCIDES CARNEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

SUZANE CAROLINE MEDEIROS DE LIMA

**POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL BRASILEIRA E
COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL**

**JOÃO PESSOA
2016**

SUZANE CAROLINE MEDEIROS DE LIMA

**POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL BRASILEIRA E
COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Externa Brasileira e Cooperação Internacional.

Orientador: Prof^ª. Ma. Gabriela Gonçalves Barbosa.

**JOÃO PESSOA
2016**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

L732p Lima, Suzane Caroline Medeiros de
Política de segurança alimentar e nutricional brasileira e
cooperação técnica internacional [manuscrito] / Suzane Caroline
Medeiros de Lima. - 2016.
53 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações
Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de
Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2016.

"Orientação: Profa. Ma. Gabriela Gonçalves Barbosa,
Departamento de Relações Internacionais".

1. Segurança alimentar e nutricional. 2. Políticas públicas.
3. Política externa brasileira. I. Título.

21. ed. CDD 361.25

SUZANE CAROLINE MEDEIROS DE LIMA

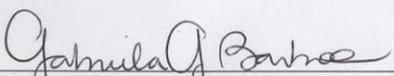
POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL BRASILEIRA E
COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL

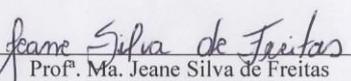
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Estadual da Paraíba, como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Relações Internacionais.

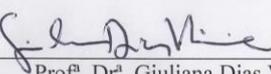
Área de concentração: Política Externa
Brasileira e Cooperação Internacional.

Aprovada em: 27/10/2016.

BANCA EXAMINADORA


Prof.^a M^a. Gabriela Gonçalves Barbosa (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)


Prof.^a M^a. Jeane Silva de Freitas
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)


Prof.^a Dr.^a. Giuliana Dias Vieira
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

À minha família, que muito me apoiou na realização deste trabalho, DEDICO.

RESUMO

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) consiste em garantir a todos o direito humano à alimentação adequada, condição negada a uma parcela significativa da população mundial. Este tema tem apresentado uma posição de destaque nos debates internacionais através das ações lançadas por organismos internacionais, incentivadas pelo Brasil, que priorizou a segurança alimentar e nutricional em sua política interna e na política externa. Ao desenvolver políticas públicas sobre SAN com resultados positivos, o governo brasileiro internacionaliza estas políticas como instrumento de sua cooperação técnica, principalmente para os países em desenvolvimento. O objetivo principal deste trabalho é demonstrar as políticas de segurança alimentar e nutricional do Brasil e sua relação com a atuação brasileira na cooperação técnica internacional, identificando se o país possui um papel protagonista no que tange à cooperação técnica internacional sobre segurança alimentar e nutricional. Através de pesquisa bibliográfica e documental, foi possível descrever as contribuições brasileiras sobre SAN em suas políticas públicas e na política externa e os programas de cooperação técnica internacional no campo da segurança alimentar e nutricional, que corroboraram a hipótese de que o Brasil se apresenta como um ator protagonista sobre essa temática no cenário internacional.

Palavras-Chave: Segurança alimentar e nutricional. Políticas públicas. Política externa brasileira. Cooperação técnica internacional.

ABSTRACT

Food and Nutritional Security (SAN) involves ensuring that everyone has the human right to adequate food, a condition denied to a significant portion of the world's population. This theme has displayed in a prominent position in international discussions, through the actions launched by international organizations, encouraged by Brazil, which has prioritized food security and nutrition in its internal and foreign policy. In developing public policies in SAN with positives results, the Brazilian government internationalizes these policies as an instrument of technical cooperation, especially to developing countries. The main goal of this research is to demonstrate the policies in food and nutritional security of Brazil, besides its relationship with the Brazilian performance in the international technical cooperation, identifying if the country has a leading role with regard to international technical cooperation on food security and nutrition. Through bibliographic and documental research, it was possible to describe the Brazilian contributions to SAN in their public policies and in the external policy and programmes of international technical cooperation in the field of food and nutrition security, which corroborated the hypothesis that Brazil presents itself as a main actor on this theme in the international scenario.

Keywords: Food and nutrition security. Public policies. Brazilian foreign policy. International technical cooperation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
BSM	Plano Brasil Sem Miséria
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CIN2	Segunda Conferência Internacional sobre Nutrição
CME	Coordenação da Mobilização Econômica
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentos
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CNSA	Conferência Nacional de Segurança Alimentar
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CTI	Cooperação Técnica Internacional
CTPD	Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
DFID	Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EMPRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FBSAN	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INN	Instituto Nacional de Nutrição
JICA	Agência de Cooperação Internacional do Japão
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MINED	Ministério da Educação de Moçambique
MRE	Ministério das Relações Exteriores
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde

ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PBF	Programa Bolsa Família
PED	Países em Desenvolvimento
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFZ	Programa Fome Zero
PIDESC	Pacto Internacional Relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLANSAN	Plano Nacional de SAN
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAF	Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNSCN	Comitê Permanente das Nações Unidas para a Nutrição

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E AS CONTRIBUIÇÕES BRASILEIRAS	12
2.1	Segurança alimentar e nutricional: conceito, evolução e soberania alimentar	12
2.2	A SAN no Brasil e as Políticas em Segurança Alimentar e Nutricional	17
2.3	Atuação do Brasil em âmbito internacional	25
3	A SAN DO BRASIL NA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL.	34
4	CONCLUSÃO	44
	REFERÊNCIAS	46

1 INTRODUÇÃO

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é uma temática que vem sendo debatida em âmbito nacional e internacional, adquirindo crescente relevância nos últimos anos. No Brasil, o tema foi inserido na agenda governamental com o governo Lula, em 2003, fomentando o desenvolvimento de políticas públicas que tentam garantir a segurança alimentar e nutricional da população, tanto em nível nacional quanto internacional. Com a evolução das políticas de segurança alimentar e nutricional do Brasil, a SAN passou a ser foco em expansão da cooperação técnica brasileira, utilizada como instrumento de inserção internacional, através da cooperação internacional entre países em desenvolvimento. Apesar da importância do tema, na área de Relações Internacionais, a produção acadêmica ainda é muito pequena, justificando a exploração da temática através de aspectos políticos e teóricos.

Desse modo, este trabalho tem por objetivo principal demonstrar as políticas de segurança alimentar e nutricional do Brasil, além de sua relação com a atuação brasileira na cooperação técnica internacional, a partir do início do governo Lula em 2003. Para alcançar este objetivo, buscou-se responder duas questões: 1) quais as contribuições brasileiras na área da segurança alimentar e nutricional em sua política interna e externa? 2) o Brasil possui um papel relevante na cooperação técnica internacional de segurança alimentar e nutricional? Através dos objetivos específicos de compreender o conceito de segurança alimentar e nutricional e a evolução de sua construção; identificar as ações referentes à SAN nas políticas interna e externa do Brasil; demonstrar exemplos de programas brasileiros de segurança alimentar e nutricional e a importância destes programas na cooperação técnica internacional a partir de 2003, esta pesquisa pretende corroborar a hipótese de que o Brasil vem atuando como um ator protagonista no cenário internacional no que concerne à cooperação técnica internacional de segurança alimentar e nutricional

Quanto à metodologia utilizada neste trabalho de conclusão de curso, podemos identificá-la em relação à sua abordagem, seus objetivos e seus procedimentos. A abordagem adotada foi a da pesquisa qualitativa, para analisar o histórico de atuação brasileira sobre segurança alimentar e nutricional no campo da política interna, da política externa e da cooperação técnica internacional. De acordo com Gerhardt e Silveira (2009), a pesquisa qualitativa tem sua preocupação voltada para os aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. Já baseado em Oliveira (2007), a utilização da abordagem qualitativa neste trabalho se dá pelo fato desta abordagem investigar detalhadamente o objeto de estudo em seu contexto histórico.

Em relação aos objetivos, este trabalho se enquadra nas categorias exploratória e descritiva. Pesquisas de caráter exploratório são essenciais para proporcionar maior familiaridade com o problema, fornecendo mais informações sobre o assunto investigado (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). A pesquisa descritiva expõe as características de uma determinada população, fenômeno ou realidade; neste tipo de pesquisa, não há interferência do pesquisador sobre os dados (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Nos procedimentos de coleta de dados, utilizou-se a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica para embasamento histórico e teórico do tema, fazendo uso de fontes de dados primárias e secundárias, respectivamente. Segundo Fonseca (2002) citado em Gerhardt e Silveira (2009), a pesquisa bibliográfica é realizada a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas e publicadas por meios escritos ou eletrônicos, como livros e artigos científicos. Já a pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas, ainda sem tratamento analítico. As fontes primárias de dados foram obtidas por meio dos documentos oficiais do governo brasileiro e de instituições internacionais, nos sites das instituições responsáveis pelos documentos. Em relação às fontes secundárias, foram utilizados os conhecimentos e as análises de livros, dissertações, artigos científicos e periódicos de instituições especializadas que abordam o tema.

O trabalho está dividido em dois capítulos, além da introdução e da conclusão. No primeiro capítulo, faz-se um panorama histórico sobre os conceitos e as políticas estudadas. Na primeira parte, é traçada a evolução histórica do conceito de segurança alimentar e nutricional, iniciada com sua aparição no cenário internacional durante a Primeira Guerra Mundial, sendo reforçada no pós-Segunda Guerra, quando adquire maior reconhecimento tanto acadêmico quanto político, culminando com a criação da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). No decorrer da construção do conceito, ele passa a incorporar questões sobre produção agrícola, a dimensão do direito humano à alimentação adequada, os aspectos nutricionais e sanitários, sendo ampliado com a introdução da noção de soberania alimentar mais recentemente no debate. A segunda parte discorre sobre as políticas implementadas pelos governos brasileiros relacionadas com o campo da SAN, desde as primeiras iniciativas ocorridos nos anos de 1930 até o desenvolvimento de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a implantação do Programa Fome Zero e seus desdobramentos. Já a terceira parte traz as políticas brasileiras de segurança alimentar e nutricional na perspectiva internacional, demonstrando os tratados internacionais sobre o tema que o país ratificou, os organismos internacionais sobre SAN que o Brasil participa e as contribuições brasileiras para fomentar ações e políticas de segurança alimentar e nutricional no âmbito internacional.

O segundo capítulo insere as políticas de segurança alimentar e nutricional no contexto da cooperação internacional, mais especificamente, na modalidade de cooperação técnica. Apresentando seus conceitos, relaciona a importância da cooperação técnica na cooperação para o desenvolvimento que vem crescendo entre os países do Sul. Em relação ao Brasil, sua participação na cooperação técnica evoluiu de país receptor para país doador, tornando-se uma das principais vertentes de sua política externa, conforme exposto por seus órgãos oficiais. Em seguida, o capítulo situa a cooperação para o desenvolvimento no debate das relações internacionais, identificando as posições da corrente realista e do internacionalismo humanitário. Além disso, estabelece as motivações e características da cooperação técnica entre países em desenvolvimento, apresentando exemplos de programas brasileiros de cooperação em segurança alimentar e nutricional. Para finalizar, demonstra-se algumas fragilidades dos programas conduzidos pelo Brasil, que podem prejudicar sua continuação.

Na conclusão, verifica-se que o Brasil tem evoluído em suas políticas sobre segurança alimentar e nutricional juntamente com a evolução da própria SAN no cenário internacional. Os resultados positivos das políticas públicas brasileiras possibilitaram uma transposição para a política externa, através da cooperação técnica internacional, principalmente para os países em desenvolvimento. Esta atuação do Brasil permitiu que o país alcançasse um papel protagonista na área da cooperação técnica internacional sobre segurança alimentar e nutricional.

2 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E AS CONTRIBUIÇÕES BRASILEIRAS

2.1 Segurança alimentar e nutricional: conceito, evolução e soberania alimentar

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) está em constante construção, evoluindo de acordo com as alterações na organização social e nas relações de poder que ocorrem ao longo da história da sociedade. Inicialmente, foi utilizado o termo segurança alimentar no decorrer da Primeira Guerra Mundial (1914 – 1918), relacionando-se com a segurança nacional e a capacidade dos países em garantir a produção de sua própria alimentação, de modo que não ficassem dependentes de outros países ou fossem prejudicados em decorrência de situações políticas ou militares externas. Segundo Kornijezuk (2008, p. 24), “o alimento e seu acesso são vistos não pelo viés do desenvolvimento humano, mas pela manutenção das estruturas de controle social e do Estado. Portanto, as primeiras referências ao conceito de SAN derivam da noção de alimento como instrumento de controle”.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945) e a criação da Organização das Nações Unidas em 1945, a temática sobre a Segurança Alimentar e Nutricional é retomada com maior reconhecimento acadêmico e político através da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), no final dos anos 1940. A discussão sobre a SAN no contexto institucional da FAO está relacionada com a reconstrução humanitária dos países pobres no período pós-Segunda Guerra, seguindo a noção norte-americana de bem-estar social, que enfatizava a liberdade do indivíduo. E a garantia desta liberdade estava associada com a sobrevivência física do sujeito. Nesse cenário, a discussão sobre segurança alimentar foca na perspectiva da disponibilidade insuficiente de alimentos para os pobres e os famintos, e conseqüentemente, no combate à fome, que permeia como uma das questões centrais no âmbito da segurança alimentar (KORNIJEZUK, 2008).

De acordo com Valente (2002), na década de 1950, o conceito de Segurança Alimentar utilizado pela FAO era pautado em três noções: a primeira correspondia ao componente político, para evitar o risco de que as populações necessitadas contestassem a ordem vigente, abrangendo também os interesses das transnacionais; a segunda estava relacionada com a prioridade da sobrevivência física dos indivíduos, promovida através de ações humanitárias, que acabaram gerando diversas violações da soberania alimentar, uma vez que as ações humanitárias implementadas mantinham as populações famintas dependentes de ajuda externa, sem o desenvolvimento de meios de produção para a manutenção de sua própria

segurança alimentar. Já a terceira traz uma abordagem mais próxima ao senso comum da definição de segurança alimentar, ligada à pobreza. Pode-se identificar o significado de SAN na época em questão pela definição a seguir:

Segurança alimentar é a condição assegurada em razão da existência de uma oferta de alimentos em níveis que excedam o consumo agregado da sociedade que pode adquiri-los nos circuitos tradicionais do comércio e que permita o desenvolvimento de iniciativas de assistência alimentar para os que, por razões de diversas ordens, tenham impossibilidades ou dificuldades para conseguir alimentos nas quantidades que minimamente os mantenham vivos (MALUF apud KORNIJEZUK, 2008, p. 25).

Com o Pacto Internacional Relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, o debate sobre segurança alimentar começa a adotar uma perspectiva voltada para os direitos humanos, com o estabelecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), que reconhece o “direito de todos à alimentação adequada e o direito fundamental de toda pessoa a estar livre da fome” (BURITY et al, 2010, p. 14). Contudo, na década de 1970, o mundo passou por uma das maiores crises de produção de alimentos, fazendo com que a Conferência Mundial de Alimentação, de 1974, estabelecesse uma associação da segurança alimentar com a garantia da oferta de alimentos e da regularidade de abastecimento, o que ocasionou na proposta de aumento da produção de alimentos. Nesse período, o foco está voltado para o alimento e a produção, afastando-se da dimensão do direito humano. Entretanto, a estratégia de crescimento da produção não resultou na redução de famintos, visto que “o aumento da produção não implicou aumento da garantia de acesso aos alimentos” (BURITY et al, 2010, p. 11).

Nos anos 1980, a produção agrícola permaneceu com alta produtividade, resultando em excedentes de produção e aumento da oferta, o que acarretou na redução de preços dos alimentos. Entretanto, a grande quantidade de alimentos produzida não ajudou na eliminação da fome, uma vez que os excedentes alimentares eram disponibilizados no mercado como alimentos industrializados, dificultando o acesso aos mais pobres.

Nessa década, reconhece-se que uma das principais causas da insegurança alimentar da população era a falta de garantia de acesso físico e econômico aos alimentos, em decorrência da pobreza e da falta de acesso aos recursos necessários para a aquisição de alimentos, principalmente acesso à renda e à terra/território. Assim, o conceito de segurança alimentar passou a ser relacionado com a garantia de acesso físico e econômico de todos - e de forma permanente - a quantidades suficientes de alimentos (BURITY et al, 2010, p. 12).

Valente (2002) explana sobre a evolução do conceito de segurança alimentar no período entre o final dos anos 1980 e início dos anos 1990, quando este passou a englobar outras

variáveis além da lógica produtivista de oferta e demanda, incluindo a noção de acesso a alimentos de qualidade em relação a aspectos nutricionais, biológicos, sanitários e tecnológicos; acesso a alimentos seguros (isentos de contaminação biológica ou química); que sejam produzidos de modo sustentável e aceitável no contexto cultural, como também inserindo a ideia de acesso à informação. Desse modo, o conceito adquire suas características atuais ao

incluir questões relativas à qualidade sanitária, biológica, nutricional e cultural dos alimentos e das dietas. Ao mesmo tempo, entram em cena as questões de equidade, justiça e relações éticas entre a geração atual e as futuras, quanto ao uso adequado e sustentável dos recursos naturais, do meio ambiente e do tipo de desenvolvimento adotado, sob a égide da discussão de modos de vida sustentáveis (SEN apud VALENTE, 2002, p. 41).

Esta concepção foi reiterada nas declarações da Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma, em 1992, pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde (OMS). O aspecto nutricional e sanitário é definitivamente incorporado ao conceito, cuja denominação passa a ser Segurança Alimentar e Nutricional. Todas estas alterações no cenário internacional em âmbito econômico, produtivo e social fizeram com que o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional fosse ampliado para além do aspecto da fome e englobasse o desenvolvimento integral do ser humano, visto que a SAN só é atendida quando todas as necessidades humanas básicas são supridas. “A questão do direito à alimentação passa a se inserir no contexto do direito à vida, da dignidade, da autodeterminação e da satisfação das necessidades básicas” (SEN apud VALENTE, 2002, p. 41).

Segundo Valente (2002), verifica-se também na década de 1990, um enfoque voltado para a reiteração do Direito Humano à Alimentação Adequada, baseado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC (1966). A importância do DHAA é reforçada com a Cúpula Mundial da Alimentação, de 1996, realizada em Roma pela FAO, que atribuiu ao Direito Humano à Alimentação Adequada um papel fundamental para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional. Através da Declaração de Roma, relatório final da Cúpula Mundial de Alimentação, os “Chefes de Estado e de Governo reafirmaram o direito dos homens de terem acesso a alimentos seguros e nutritivos” (CUSTÓDIO et al, 2011, p. 3). À Declaração de Roma foi vinculado um Plano de Ação com sete compromissos, dentre os quais, o primeiro foi garantir um ambiente político, social e econômico propício, destinado a criar as melhores condições para erradicar a pobreza e para uma paz duradoura, baseada numa participação plena e igualitária de homens e mulheres, que favoreça ao máximo a realização de uma segurança alimentar sustentável para todos (FAO, 1996).

Na apreciação de todos os elementos incorporados na temática da SAN, a Cúpula Mundial da Alimentação, de 1996, instituiu o conceito internacionalmente adotado pela FAO, o qual define a Segurança Alimentar e Nutricional como:

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

Concomitantemente à Cúpula Mundial de Alimentação, de 1996, ocorreu o Fórum da Sociedade Civil, que introduziu o termo Soberania Alimentar à discussão relacionada ao tema da Segurança Alimentar e Nutricional. Seu conceito ainda vem sendo desenvolvido em debates internacionais, mas já apresenta novas dimensões para ampliação da temática sobre SAN. “Considera-se que os países devam ser soberanos para garantir a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos (soberania alimentar), respeitando suas múltiplas características culturais, manifestadas no ato de se alimentar” (BURITY et al, 2010, p. 13). Todavia, este processo deve ser pautado em bases sustentáveis, abrangendo as perspectivas ambiental, social e econômica.

Em 2001, aconteceu o Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, em Havana, Cuba, que dentre suas principais resoluções, identifica-se o estabelecimento do atual conceito de soberania alimentar conforme se apresenta:

Soberania alimentar é o direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, que garantam o direito à alimentação para toda a sua população, com base na pequena e média produção, respeitando as próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e de gestão dos espaços rurais, nos quais as mulheres desempenham um papel fundamental (SILIPRANDI, 2001, p. 18).

Conforme Oliveira e Castro (2013), a noção de soberania alimentar costuma estar vinculada com produção alimentícia autossuficiente e independente do mercado internacional, com o abastecimento completo das necessidades locais sofrendo menor impacto das importações e flutuações de preços e, conseqüentemente, autonomia alimentar. Entretanto, outro aspecto a ser considerados é a propagação de alimentos pelo globo, que ocorre desde o período do mercantilismo e foi intensificada pelo processo de globalização, acarretando em alterações nos hábitos alimentares dos povos e causando interferência na soberania alimentar destas populações.

Já para Conti (2009), a soberania alimentar também engloba a necessidade de uma ampla reforma agrária, para que o povo possua autonomia territorial e condições estruturais para produção de seus alimentos e promova novos referenciais dentro da sociedade. E acrescenta outro aspecto de análise:

A Soberania Alimentar está estreitamente relacionada às relações econômicas e ao comércio internacional, que precisam ser reguladas pelos Estados, sob pena de desequilibrarem a produção e o abastecimento interno de cada país. Os resultados da desregulação dos sistemas alimentares não só acarretam a destruição dos sistemas nacionais e locais, como também padronizam hábitos alimentares e tornam as populações de diversas regiões dependentes de alimentos que não lhes são culturalmente adequados (CONTI, 2009, p. 30).

Estas dimensões podem ser corroboradas ao se relacionar a soberania alimentar com o “direito de acesso ao alimento, produção e oferta de produtos alimentícios, qualidade sanitária e nutricional dos alimentos, conservação e controle da base genética de produtos de origem vegetal e animal, e às relações comerciais que se estabelecem em torno do alimento” (OLIVEIRA; CASTRO, 2013, p. 316).

Além das discussões recorrentes sobre a fome e a soberania alimentar no contexto da segurança alimentar e nutricional, no final do século XX e início do século XXI, o cenário de transição nutricional, no qual identificou-se um crescimento da obesidade e da desnutrição por má alimentação no mundo, demandou um enfoque maior voltado ao componente nutricional, visto que:

os esforços mundiais para conter os efeitos da alimentação desbalanceada (sendo um deles o aumento contínuo da prevalência da obesidade nas últimas décadas) por meio de estratégias para promoção de estilo de vida e alimentação saudáveis, também se encontram dentro do raio de interesse e ação de sistemas de segurança alimentar e nutricional (SILVA et al, 2016, p. 10).

Assim, Silva et al (2016) também discorre que os sistemas de segurança alimentar e nutricional nacionais precisam adotar ações relacionadas a produção, comercialização, acesso e consumo de alimentos, bem como fazer frente tanto aos antigos desafios quanto aos novos, referentes a mudanças no padrão de consumo alimentar, obesidade, fome oculta e enfermidades de base nutricional. Em relação ao contexto internacional, “questões como os impactos dos biocombustíveis, do aquecimento global e da globalização da economia sobre a produção e a disponibilidade de alimentos” (SILVA et al, 2016, p. 10) também devem ser consideradas nas decisões efetuadas através dos sistemas de segurança alimentar e nutricional.

Mesmo diante dos diversos aspectos que compõem a formulação do conceito da segurança alimentar e nutricional, que tornam sua compreensão dinâmica e o mantém em

progressiva construção, entende-se que “o macro objetivo da SAN que aponta para o estabelecimento e a implementação de políticas públicas fundadas nos princípios da Soberania Alimentar e do Direito Humano à Alimentação Adequada” (CONTI, 2009, p. 20) permanece, em prol de garantir segurança alimentar e nutricional e uma vida digna a todos os indivíduos.

2.2 A SAN no Brasil e as Políticas em Segurança Alimentar e Nutricional

O início do reconhecimento político e acadêmico do fenômeno da fome no Brasil se dá a partir dos primeiros inquéritos alimentares, realizados em 1938, pelo sociólogo Josué de Castro, um dos presidentes da FAO, que estudou as causas da fome e da miséria no Brasil e no mundo e sua relação com a pobreza, já destacando “o caráter biológico, social, histórico e político da fome” (SILVA et al, 2016, p. 163-164). A partir do resultado destes estudos, vistos “como principal marco que impulsionou o governo brasileiro a adotar um conjunto de medidas a fim de dar respostas ao problema da fome, foi criado o Serviço Central de Alimentação pelo decreto 1.469, de 1º de agosto de 1939” (HIRAI; SILVA; MAIA, 2015).

Em 1940, o Serviço Central de Alimentação foi incorporado ao Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), que tinha por objetivo a melhoria da alimentação do trabalhador e que deu origem a diversos programas de assistência alimentar ainda vigentes: “Restaurantes Populares, Merenda Escolar, Auxílio-doença, Postos de Venda a Preços de Custo, Serviço de Visitação Domiciliar” (MACEDO et al, 2009, p. 34). Silva (1995) discorre sobre os órgãos criados e ações adotadas nas décadas seguintes. Em 1942, criou-se a Coordenação da Mobilização Econômica (CME), com um Serviço Técnico de Alimentação Nacional, para orientação na produção agrícola e industrial de alimentos e prestar assistência técnica à indústria.

Em 1945, foi instalada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), com funções de definir a Política Nacional de Alimentação, estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população, acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e problemas de alimentação, trabalhar pela correção de defeitos e deficiências da dieta brasileira, estimulando e acompanhando campanhas educativas contribuindo para o desenvolvimento da indústria de alimentos desidratados. Em janeiro de 1946 fundou-se o Instituto Nacional de Nutrição (INN), que incorporou o Instituto de Tecnologia Alimentar criado em 1944. [...] Em 1952, elaborou-se o plano Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil abrangendo inquéritos nutricionais, expansão da merenda escolar, assistência alimentar a adolescentes, programas regionais, enriquecimento de alimentos básicos, apoio à indústria de alimentos, dos quais sobreviveu apenas a campanha da merenda escolar em função do êxodo rural, sendo o mesmo controlado pelo Ministério da Educação a partir de 1955 (SILVA, 1995, p. 88).

Na década de 1960, foi constituída a Companhia Brasileira de Alimentos – COBAL, visando sua participação na execução dos planos e programas de abastecimento oferecidos pelo governo. Já em 1972 temos a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), “com o objetivo de formular uma Política de Alimentação e Nutrição para garantir a qualidade dos alimentos destinados ao consumo no país e a promoção de práticas saudáveis para prevenir e controlar distúrbios nutricionais e propiciar o acesso universal aos alimentos” (MACEDO et al, 2009, p. 35). E em 1976, o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN, “ofereceu o primeiro modelo de uma política nacional incluindo suplementação alimentar, amparo ao pequeno produtor rural, combate às carências específicas, alimentação do trabalhador e apoio à realização de pesquisas e capacitação de recursos humanos” (SILVA, 1995, p. 90). Dentre as ações do PRONAN, destacam-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), que ainda permanecem em vigor.

O início dos anos 1980 ainda foi marcado pelo enfoque na oferta e demanda de alimentos. Neste período, “o Ministério da Agricultura propôs uma ‘Política Nacional de Segurança Alimentar’, com ênfase na autossuficiência na produção de alimentos” (CUSTÓDIO et al, 2011, p. 4). Entretanto, as alterações que o conceito de segurança alimentar sofreu no cenário internacional, incorporando os aspectos relacionados à nutrição, passando a ser denominado segurança alimentar e nutricional, trouxeram repercussões para o contexto nacional, que passa a adotar a nova nomenclatura, seguindo a tendência mundial. Segundo Pacheco (2003), em 1986, na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, apresentou-se a segurança alimentar como sendo:

a garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna.

Os anos de 1990 trazem uma maior relevância do tema da segurança alimentar e nutricional para o Brasil, com a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), em 1993, a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA), em 1994, o processo preparatório para a Cúpula Mundial de Alimentação, de 1996, e com a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), em 1998, “composto por redes de organizações da sociedade civil, fóruns estaduais, regionais e indivíduos que atuam no campo da SAN” (MACEDO et al, 2009, p. 37).

Em 1993, diante de conclusões elaboradas por uma comissão integrada por membros do Governo e da sociedade civil, implantou-se a Política de Segurança Alimentar com o lançamento do “Plano de Combate à Fome e à Miséria, como uma nova proposta de combate à problemática social, seguindo os princípios da descentralização, solidariedade e parceria entre o Estado e a sociedade” (BURLANDY, 2003; VASCONCELOS, 2005 apud MACEDO et al, 2009, p. 38). Neste mesmo ano foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), “órgão de aconselhamento da Presidência da República. Compunha-se de Ministros de Estado e representantes da sociedade civil, sendo uma forma bastante inovadora de parceria na busca de soluções para o problema da fome e da miséria no país” (MACEDO et al, 2009, p. 38).

A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar realizada pelo CONSEA em Brasília, no ano de 1994, com o tema “Fome: Uma Questão Nacional”, teve a presença de representantes da sociedade civil e do Estado e contribuiu para consolidar o debate sobre SAN na sociedade, promovendo um “processo de mobilização nacional em torno da questão alimentar e da dimensão do problema da fome no país” (SILVA et al, 2016, p. 15).

A conferência de 1994 marcou historicamente a evolução da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil por duas razões principais. Primeiro por ter reunido delegados durante meses a fio em preparatórias municipais, distritais e estaduais, algo que, desde a ditadura militar (1964-1985) ainda não se havia restaurado devidamente. E segundo porque, pela primeira vez no país, a noção de segurança alimentar, do Direito Humano à Alimentação e das obrigações do Estado para com esse direito básico estavam sendo discutidas em âmbito nacional, com as organizações de base e vistas à formação da noção de exigibilidade, ou seja, do entendimento claro que a sociedade pode interferir na agenda estatal (KORNIJEZUK, 2008, p. 35).

Esta primeira Conferência comemorou o primeiro ano da criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar. E no ano seguinte, o CONSEA foi extinto e criou-se em substituição o Programa Comunidade Solidária, cujo objetivo era o estabelecimento de uma “parceria entre os três níveis de governo: federal, estadual e municipal e a sociedade em suas diversas formas de organização e expressão, sendo uma estratégia de articulação e coordenação de ações do governo no combate à fome e à pobreza” (MACEDO et al, 2009, p. 39). Este Programa deslocou o foco da SAN para a questão da pobreza, mas não figurava entre as prioridades do governo.

De acordo com Custódio et al (2011), mesmo com estes fatos, ocorreram alguns avanços significativos para a implementação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), dentre eles o estabelecimento do Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996, e a aprovação da Política Nacional de Alimentação

e Nutrição (PNAN), por meio da Portaria nº 710 do Ministério da Saúde, em 1999. Em sua obra, Valente (2002) aponta que a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) apresenta como diretrizes: controle de qualidade dos alimentos; necessidade de programas de alimentação e nutrição para grupos populacionais nutricionalmente vulneráveis; produção e acesso a uma alimentação de qualidade; promoção de hábitos alimentares e estilos de vida saudável. “Além disso, a PNAN inova ao firmar a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) como fundamento de suas ações e aponta para a necessidade de criação de uma política abrangente de Segurança Alimentar e Nutricional” (MACEDO et al, 2009, p. 40).

Em 2003, o tema da segurança alimentar e nutricional adquire centralidade na agenda de governo, adotado como diretriz para a política social e de desenvolvimento. Nessa conjuntura, foi reinstalado o CONSEA e apresentado o Programa Fome Zero, “um programa criado para combater a fome e suas causas estruturais, que geram exclusão social” (FREI BETTO apud SILVA; DEL GROSSI; FRANÇA, 2010, p. 143), como principal estratégia governamental para direcionar as políticas econômicas e sociais. Em sua criação, o Programa Fome Zero (PFZ) apresentava como principal objetivo:

Suprir uma lacuna importante na agenda da política brasileira: a falta de uma política de uma Segurança Alimentar e Nutricional que consiga coordenar e integrar as diversas ações nos estados, municípios e sociedade civil. O Direito Humano à Alimentação, que está inserido no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, deve ser garantido pelo Estado. O reconhecimento desse direito implica não apenas o acesso, mas a qualidade e confiabilidade dos alimentos consumidos pela população (PFZ apud KORNIEZUK, 2008, p. 41).

O PFZ apresenta suas ações divididas em três níveis de atuação: políticas estruturais, para geração de emprego e renda, combatendo as causas da fome e da pobreza; políticas emergenciais, para enfrentar situações de insegurança alimentar vivenciadas por segmentos específicos da sociedade com insuficiência de renda; e políticas locais, administradas pelos governos estaduais e municipais, em parceria com a sociedade civil organizada, de modo a promover uma política econômica e social baseada no direito humano à alimentação (ARRUDA; ARRUDA, 2007).

O Fome Zero incorpora programas anteriores como PNAE, PRONAF, PAT, que foram reforçados e ampliados e implementa novos programas, como o Programa Bolsa Família (PBF) que “se consolidou como principal ação do governo para o combate à fome e à miséria no país, englobando todos os programas de transferência de renda em curso até então” (SILVA, 2014, p. 34), tendo por objetivo ampliar o acesso à alimentação para a população de baixa renda. “O programa, presente em todos os municípios brasileiros, consiste na transferência de recursos

monetários a famílias em situação de pobreza que, para recebê-los, devem cumprir condições relacionadas ao exercício da cidadania no campo da educação e saúde” (ARANHA, 2010, p. 105).

Atualmente o PBF integra o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), que tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 70 mensais. O Programa atende mais de 13 milhões de famílias em todo o território nacional, sendo o benefício mensal médio de R\$ 70 transferido a famílias extremamente pobres. Entre outubro de 2003 e abril de 2012, R\$ 93,5 bilhões (cerca de U\$46,1) foram transferidos diretamente aos mais pobres da população brasileira (LEÃO; MALUF, 2012, p. 23)

Outro dos novos programas instituídos é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que apresenta seu enfoque voltado para o apoio à produção agrícola familiar, sendo “um dos principais exemplos de programa intersetorial que estabelece elos entre a oferta de alimentos proveniente da agricultura familiar e a demanda por alimentos para programas e equipamentos públicos” (ARANHA, 2010, p. 96). No total, o Programa Fome Zero é composto por “mais de trinta ações integradas abrangendo 19 Ministérios, com políticas estruturais direcionadas às causas básicas da fome, e políticas específicas visando combater diretamente a fome e a desnutrição dos grupos populacionais mais vulneráveis” (FAO, 2014, p. 36).

No ano de 2004, foi constituído o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), “para promover o desenvolvimento social e combater a fome visando à inclusão e à promoção da cidadania, garantindo a Segurança Alimentar e Nutricional, uma renda mínima de cidadania e assistência integral às famílias” (MACEDO et al, 2009, p. 40). Sua missão principal era gerir o Programa Bolsa Família. Nesse ano, ocorreu também a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), em Olinda, com o tema “A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”, que buscou uma articulação entre governo e sociedade para alcançar as diferentes esferas da SAN, preocupada em promover o acesso aos alimentos por toda a população, a qualidade dos alimentos e a educação alimentar. Esta Conferência deixa como herança a concepção de uma Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que institui a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e fomenta o início da construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN, 2004).

Enquanto proposta de política pública, os temas abordados na Conferência envolveram diferentes setores e ações ligadas à: produção; comercialização; controle de qualidade dos alimentos; direitos do consumidor e o direito a informações sobre produtos alimentícios; acesso ao alimento e sua utilização no nível familiar, inclusive nas relações com o estado de saúde, articulando a questão alimentar e nutricional, incluindo o estímulo a práticas alimentares

saudáveis e o respeito a diversidades culturais e a dimensão de gênero (MACEDO et al, 2009, p. 41).

No mês de setembro de 2006, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), de Nº 11.346, é sancionada pelo Presidente Lula e adotando os princípios internacionais, “representa a consagração de uma concepção abrangente e intersetorial de SAN, reafirma os princípios da Soberania Alimentar e do Direito Humano à Alimentação Adequada e cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)” (CONTI, 2009, p. 37). Esta lei define oficialmente o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional adotado no Brasil, como 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).

Portanto, a SAN é considerada como um direito fundamental do ser humano, que deve ser garantido pelo poder público através de políticas e ações que proporcionem a segurança alimentar e nutricional da população. Também estabelece o conceito de Soberania Alimentar: “a consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos” (BRASIL, 2006).

Em relação ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, podemos identificar que:

O principal objetivo do SISAN é formular e implementar políticas e planos de SAN, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da SAN do país. A lei estabelece os componentes (membros do governo e da sociedade civil, o CONSEA e a Conferência Nacional de SAN) que integram o SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, deverá atuar com vistas a assegurar o DHAA. Ela prevê que o SISAN funcione, de forma integrada, por meio de um conjunto de órgãos públicos e de instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, relacionadas à SAN, obedecendo a um conjunto de princípios e diretrizes (CUSTÓDIO et al, 2011, p.6).

Também integra o SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), composta por representantes de vinte Ministérios e presidido pelo MDS, com função de articulação e coordenação da Política Nacional de SAN.

No ano seguinte, 2007, a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Fortaleza, com tema “Por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional”, teve como objetivo principal a construção do

Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), previsto na LOSAN. Em seus outros objetivos, identifica-se a busca pela sustentabilidade na produção de alimentos, a exigibilidade ao Estado em garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada internamente e também no plano internacional, além de um enfoque na questão da soberania alimentar. “O contexto da III CNSA já foi, portanto, de uma maior interação de programas de governo com diretrizes e espaços de deliberação próprios” (KORNIJEZUK, 2008, p. 38). Esta Conferência recomenda uma efetivação mais assertiva de implementação e controle das políticas propostas pelo Conselho. As resoluções desta 3ª Conferência apontam para um avanço no estabelecimento de uma política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional mais eficaz.

Através das mobilizações do CONSEA, dois marcos legais foram instaurados no ano 2010. Foi aprovada a Emenda Constitucional nº 64, que incluiu o direito à alimentação no artigo 6º da Constituição Federal, para que “as ações de combate à fome e à miséria se tornassem políticas de Estado, não sujeitas a mudanças administrativas” (SILVA et al, 2016, p. 5). Para sua consolidação definitiva como uma política de Estado no Brasil, a assinatura do Decreto Nº 7.272, de agosto de 2010, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). “A PNSAN foi elaborada como estratégia de articulação das ações de SAN, envolvendo as políticas públicas de vários setores de governo e as instâncias de participação, acompanhamento e controle, com participação da sociedade” (SILVA, 2014, p. 53).

No ano de 2011, foi realizada em Salvador, a IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o tema “Alimentação Adequada e Saudável: Direito de Todos”. Seu objetivo é a efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável e promover a soberania alimentar em âmbito nacional e internacional, bem como a implementação da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) nas esferas de governo e com a participação da sociedade (CNSAN, 2011). No mesmo ano, foi apresentado o “I Plano Nacional de SAN 2012/2015 (PLANSAN), elaborado pela CAISAN em processo de consulta ao CONSEA, que reúne as diversas iniciativas do Governo Federal relacionadas à SAN e consolida-se como instrumento de monitoramento da realização progressiva do DHAA” (FAO, 2014, p. 37). Ligado ao PLANSAN, o Plano Brasil Sem Miséria, também lançado em 2011, apresenta “políticas que reforçam o compromisso de erradicação da fome e da extrema pobreza no Brasil” (FAO, 2014, p. 40).

A V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizou-se em Brasília, no ano de 2015 com o tema “Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar”. Em sua Carta Política, aborda as dimensões socioculturais da segurança alimentar e nutricional e defende as culturas alimentares próprias da população brasileira como

bases para a comida de verdade. Neste documento, os avanços são reconhecidos e se reafirma o compromisso de manutenção, ampliação e aperfeiçoamento de programas (CNSAN, 2015). As discussões e propostas resultantes desta Conferência serão utilizadas na construção do II Plano Nacional de Segurança alimentar e Nutricional.

Através do percurso do processo de SAN percorrido no Brasil, pode-se identificar que “uma das características principais da trajetória percorrida pelas formulação e construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil é a participação da sociedade civil, com significativa representação no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” (SILVA et al, 2016, p. 10). Silva et al (2016) discorre que outro aspecto positivo é a intersetorialidade, que promove uma articulação entre o planejamento, a execução e a avaliação de ações, colaborando para a integração dos componentes do SISAN, que abrange “uma complexa rede de setores da sociedade que abarca questões alimentares, nutricionais, uso da água, reforma agrária, geração de emprego, etc” (SILVA et al, 2016, p. 10). Desse modo, esse princípio fomenta “efeitos positivos nas condições de vida da população, em um contexto socioeconômico que inclui, entre outros objetivos, a reversão da exclusão social” (SILVA et al, 2016, p. 10).

A instauração de uma segurança alimentar e nutricional no Brasil foi permeada por situações de descontinuidade. As primeiras iniciativas voltadas para o tema ocorrem a partir de 1940, com ações pontuais, que atendiam a um público específico, como os programas para a classe trabalhadora e o programa de alimentação escolar. Além disso, esses programas eram assistencialistas, ineficientes e com poucos recursos. À medida em que a temática da segurança alimentar e nutricional ganhava maior relevância no cenário internacional, também ia crescendo dentro do Brasil, que tentava se adequar às diretrizes mundiais. Durante as décadas de 1970 e 1980, o enfoque das ações estavam relacionadas com produção agrícola e abastecimento, sendo ampliado com a incorporação da dimensão dos direitos humanos, de desenvolvimento econômico, bem como dos aspectos nutricionais, biológicos e culturais, na década de 1990, seguindo as tendências internacionais.

No governo de Itamar Franco, a segurança alimentar e nutricional torna-se um objetivo estratégico, perdendo essa posição com o governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1994, que interrompe a consolidação das políticas propostas com a extinção do CONSEA. Apesar de relegada a segundo plano, alguns programas voltados para a SAN são implementados no governo FHC, sendo retomados e aprimorados no governo Lula, a partir de 2003, quando a segurança alimentar e nutricional é adotada como ponto central das políticas públicas do Brasil, através do lançamento do Projeto Fome Zero. Através da mobilização social,

por meio do CONSEA, as políticas implementadas pelo Fome Zero tem alcançado resultados positivos, beneficiando um número significativo de famílias, principalmente nas regiões do Norte e Nordeste, com um maior contingente da população necessitada.

Apesar dos avanços que o Brasil vem conseguindo no que concerne à implementação de políticas de segurança alimentar e nutricional, ainda existem diversos desafios que precisam ser enfrentados nesse campo, como a tendência assistencialista, lentidão na implementação dos projetos, problemas de ordem institucional, irregularidades na distribuição de benefícios, falta de coordenação entre os órgãos, além da dificuldade de disseminar os programas para toda sociedade brasileira (FERNANDES, 2011).

2.3. Atuação do Brasil em âmbito internacional

Em relação à sua atuação em âmbito internacional, “o Brasil sempre manteve um papel ativo no debate internacional sobre estratégias globais de combate à fome e à miséria” (SILVA, 2014, p. 16). O início da discussão sobre segurança alimentar e nutricional no cenário internacional, pós II Guerra Mundial, fomentou a “criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – Food and Agriculture Organization (FAO) –, que veio a ocorrer em 16 de outubro de 1945, com ativa participação do Brasil desde a sua criação” (SILVA, 2014, p. 9)

Nos anos seguintes, o Brasil ratifica vários tratados internacionais que promovem a garantia do direito humano à alimentação, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966 e a Cúpula Mundial de Alimentação, de 1996, nos quais os membros participantes reiteraram o “direito de toda pessoa a ter acesso a alimentos seguros e nutritivos, em consonância com o direito à alimentação adequada e com o direito fundamental de toda pessoa de estar livre da fome” (DIOUF apud SILVA et al, 2016, p.5).

Na Conferência Mundial de Alimentação de 1974, da qual o Brasil fez parte, discutiu-se a crise alimentar mundial do início dos anos 1970, surgindo a proposta de construção de sistemas de segurança alimentar. Como resultado dessa Conferência tem-se a criação do Conselho Mundial de Alimentação, para “coordenar e estimular o trabalho das Nações Unidas relativo aos sistemas de segurança alimentar” (SHAW, 2007, p. 472). Entretanto, esse Conselho foi rapidamente extinto. No ano de 1992, o Brasil participou da I Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma, na qual observou-se “a necessidade de implementação de

estratégias básicas de alimentação, nutrição, saúde e bem-estar para a população” (HIRAI; SILVA; MAIA, 2015).

De acordo com Souza e Almeida Filho (2006), a partir da Conferência Nacional de 1994, o Brasil formulou sua perspectiva para o conceito de segurança alimentar a ser apresentada à Cúpula Mundial da Alimentação que ocorreria em Roma, em 1996. O Comitê nacional preparatório para a Cúpula, formado pelos três setores da sociedade, definiu a segurança alimentar e nutricional como se segue:

Segurança Alimentar e Nutricional consiste em garantir a todos, condições de acesso a alimentos básicos, seguros e de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana (BRASIL, 1996).

Esta concepção apresentada pelo Comitê brasileiro foi a base para a instituição do conceito de segurança alimentar e nutricional adotado internacionalmente pela FAO. A delegação brasileira, insatisfeita com os resultados da Cúpula Mundial da Alimentação, organiza um grupo de trabalho, o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), com criação em 1998. Dele participam “redes de organizações da sociedade civil, fóruns estaduais, regionais e indivíduos que atuam no campo da SAN” (MACEDO et al, 2009, p. 37). O FBSAN está “inserido em redes internacionais, como Fórum Global de SAN; Rede Internacional DHAA e Aliança Mundial para Nutrição e Direitos Humanos” (MACEDO et al, 2009, p. 37).

Em setembro de 2000, realizou-se a Cúpula do Milênio das Nações Unidas, em Nova York, com a presença de representantes de 191 nações. Através da Declaração do Milênio elaborada na Cúpula, foram apresentados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), constituídos por prioridades coletivas relacionadas a direitos humanos, luta contra a pobreza, paz e segurança e meio ambiente, com metas a serem atingidas até 2015 e que foram adotados pelos 191 países membros. O primeiro dos Objetivos do Milênio é a erradicação da fome e da miséria. Dentre as metas estabelecidas, MACEDO et al (2009) identificam como responsabilidades vinculadas à Nutrição: “reduzir o número de pessoas subnutridas à metade do nível atual até 2015; reduzir à metade a proporção de pessoas que passam fome, também até 2015 e realização progressiva do direito humano à alimentação adequada” (MACEDO et al, 2009, p. 33). De acordo com a FAO, verifica-se que o Brasil já cumpriu o objetivo de reduzir pela metade o número de pessoas vivendo em extrema pobreza até 2015 (redução de 25,6% em 1990 para 4,8% em 2008), antes do prazo estipulado (FAO, 2013).

O grande responsável para alcançar esse resultado foi o Projeto Fome Zero (PFZ), do governo Lula. “A sinergia do Fome Zero com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU (ODM) é muito grande. O objetivo central do Fome Zero é o primeiro dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – erradicar a extrema pobreza e a fome” (ARANHA, 2010, p. 107). A proposta do Projeto Fome Zero obteve ampla aceitação da população brasileira e alcançou âmbito mundial, tornando-se “referência mundial no combate à fome dentro de organismos multilaterais como a Organização dos Alimentos e da Agricultura (FAO)” (SOUZA; ALMEIDA FILHO, 2006, p. 3). Desse modo, o Projeto Fome Zero, além de definir a política interna do governo Lula, passou a integrar sua política internacional, “tanto assim que diversos organismos como FAO, Banco Mundial, FMI apresentaram elogios ao programa implementado no Brasil a partir de 2003” (SOUZA; ALMEIDA FILHO, 2006, p. 3)

Além de seu impacto no Brasil, o compromisso do governo de acabar com a fome e a insegurança alimentar, expresso no FZ, tem produzido efeitos de longo alcance em muitos outros países, não apenas na América Latina, mas também na África e na Ásia. A liderança internacional do presidente Luiz Inácio Lula da Silva inspirou outros chefes de Estado a seguir o exemplo brasileiro no desenho, financiamento e implementação de programas nacionais de segurança alimentar, se bem que ainda um pouco distante do que foi alcançado pelo programa brasileiro. O Brasil tem exercido um papel cada vez mais expressivo e articulado nos fóruns internacionais relacionados com temas de segurança alimentar, incluindo direitos humanos à alimentação adequada e reforma agrária. Além disso, crescem as expectativas de que o apoio a programas relacionados com a segurança alimentar se torne um componente cada vez mais importante da cooperação técnica bilateral do Brasil (SILVA; DEL GROSSI; FRANÇA, 2010, p. 152)

Segundo Silva (2014), com os avanços obtidos pelo governo brasileiro e seu reconhecimento internacional, o Brasil conquista uma posição de destaque no Comitê de Segurança Alimentar Mundial da FAO, um organismo intergovernamental que atua como um fórum para a revisão e acompanhamento das políticas de segurança alimentar e nutricional. Também apresenta uma participação relevante no Encontro de Líderes para a Ação contra a Fome e a Pobreza, que ocorreu na sede da ONU, em Nova York, no ano de 2004, no qual participaram mais de cinquenta governantes mundiais, cujas resoluções finais foram apoiadas por mais de cem países. Em novembro deste mesmo ano, o Conselho da FAO aprovou as Diretrizes Voluntárias para Direito à Alimentação, um conjunto de recomendações de adesão voluntária, ao qual o Brasil aderiu, juntamente com mais 187 países. Esta adesão resultou na promulgação da Emenda Constitucional Nº 64, que acrescentou o direito à alimentação no artigo de direitos sociais da Constituição Federal.

Estas Diretrizes representaram a primeira iniciativa de governos em interpretar um direito no sentido de recomendar ações para apoiar a sua realização. Seus objetivos são proporcionar uma orientação aos Estados membros das Nações Unidas para garantir que o direito à alimentação adequada, no contexto da segurança alimentar nacional, seja alcançado em sintonia com os compromissos e objetivos do Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação (CUSTÓDIO et al, 2011, p. 6).

No ano de 2005, o Brasil sediou a XXXII Reunião do Comitê Permanente de Nutrição da Organização das Nações Unidas (ONU), ocorrida em março de 2005, em Brasília. Este evento teve por objetivos: “consensualizar o pensamento e ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional, analisar tendências e reavaliar papéis de setores governamentais e de instituições, visando conseguir atos concretos e coerentes de empenho político” (ARRUDA; ARRUDA, 2007, p. 320). Outro acontecimento importante do ano de 2005 aconteceu em outubro, pela ação conjunta dos presidentes do Brasil e da Guatemala, na qual lançaram como proposta “o compromisso de erradicar de vez a fome na América Latina e no Caribe até o ano 2025, que foi posteriormente endossado pelos 29 países da região presentes à Conferência Regional da FAO, realizada em Caracas, em abril de 2006” (SILVA; DEL GROSSI; FRANÇA, 2010, p. 142).

A atuação do Brasil no que concerne à segurança alimentar e nutricional tanto em suas políticas internas quanto na política externa recebeu amplo reconhecimento internacional. “No painel final do fórum de especialistas preparatório para a III Cúpula Mundial de Alimentação, em outubro de 2009, o Brasil foi utilizado com um dos casos de sucesso no combate à fome, ao lado da China” (TAKAGI; SILVA, 2010, p. 294). Segundo Conti (2009), numa pesquisa realizada pela ONG Action Aid Internacional sobre iniciativas de combate à fome, dentre os 29 países em desenvolvimento que foram avaliados, o Brasil figurou em primeiro lugar. Em junho do ano 2010, uma premiação inédita foi concedida ao presidente Lula “de Campeão Mundial no Combate à Fome, pelo Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas, como reconhecimento pelas políticas implementadas no Brasil e pela iniciativa internacional de fortalecer e alavancar a luta internacional contra a fome” (TAKAGI; SILVA, 2010, p. 294). No ano de 2013, “o Brasil foi reconhecido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como referência internacional no combate à pobreza e à desigualdade, em virtude da evolução desses indicadores entre 2001 e 2011” (SILVA, 2014, p. 64).

Por seu histórico, verifica-se que em relação a políticas de segurança alimentar, desenvolvimento rural e de combate à pobreza, o Brasil é considerado referência internacional.

Três são as razões para isso. A primeira foi a incorporação dos objetivos da erradicação da fome e do combate à pobreza ao centro da agenda nacional. A inclusão destes objetivos como elementos organizadores da própria política macroeconômica brasileira é a segunda razão. E, por fim, a criação e consolidação de uma política e de um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional, assentados em um novo marco legal e institucional e em um renovado conjunto de políticas públicas. Os resultados mostram o acerto destas decisões. O país conseguiu cumprir a primeira Meta dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio da Organização das Nações Unidas – reduzir a extrema pobreza à metade entre 1990 e 2015 – dez anos antes do previsto (SILVA; DEL GROSSI; FRANÇA, 2010, p. 7).

Para alcançar a implementação de suas políticas públicas sobre SAN, o governo brasileiro conta com a mobilização do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que também atua no âmbito internacional, manifestando seu posicionamento referente às temáticas relacionadas ao Direito Humano Alimentação Adequada, à soberania e à segurança alimentar e nutricional. “Além de encaminhar propostas que orientem a atuação brasileira em espaços internacionais de decisão, o CONSEA envia suas contribuições para as diversas agências das Nações Unidas” (CONSEA, 2015).

Desse modo, Maluf (2010) expõe que seguindo a notoriedade que o presidente Lula e seu governo adquiriram no cenário internacional, os programas concernentes à SAN e a experiência do CONSEA também obtiveram muita visibilidade, sendo solicitados no campo da cooperação com outros países, bem como junto aos organismos internacionais, atuando como instrumentos que buscam a garantia da soberania alimentar, do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional dos povos. Os autores recomendam que as ações de assistência humanitária internacional devem adotar uma dinâmica multidisciplinar, com interação entre os órgãos governamentais e a sociedade civil.

Em simultâneo, a atuação internacional deve apoiar a construção de uma governança global de segurança alimentar e nutricional que se pautar nos princípios do direito humano à alimentação adequada, na participação social, na responsabilidade comum, porém diferenciada, na precaução e no respeito ao multilateralismo (MALUF, 2010, p. 286).

Seguindo sua explanação, Maluf (2010) comenta que a política externa brasileira defende que o desenvolvimento das iniciativas em nível mundial para garantia da segurança alimentar e nutricional deve ocorrer no âmbito dos organismos multilaterais, principalmente na FAO, apesar de identificar a necessidade de reforma deste organismo internacional. O foco principal da reformulação se concentra no Comitê de Segurança Alimentar Global sediado na FAO.

Para que ele se credencie como o principal locus da ONU para o debate e as proposições relativas à SAN deve ter um funcionamento participativo que

inclua a sociedade civil, à semelhança do que faz o Consea, bem como ampliar seu escopo temático incluindo temas estruturais, como o direito ao acesso à terra e aos recursos da agrobiodiversidade, e o fortalecimento de mecanismos multilaterais de governança global para enfrentar os componentes sistêmicos da crise de alimentos (MALUF, 2010, p. 286).

Segundo o autor, o CONSEA também atua nas negociações comerciais agrícolas no contexto da Organização Mundial do Comércio (OMC), onde o Brasil ocupa um papel relevante, apresentando “proposições que levam em conta considerações relativas à soberania e segurança alimentar e nutricional e ao direito humano à alimentação, apesar dos limites colocados pelo formato e pelas orientações adotadas nas negociações promovidas pela OMC” (MALUF, 2010, p. 286).

Silva, Del Grossi e França (2010) apresentam que a política externa do Brasil no campo da SAN demonstra um comprometimento com a integração regional, com a cooperação sul-sul e uma renovação da agenda internacional permitindo seu envolvimento em várias iniciativas internacionais: “América Latina sem Fome 2025, Diálogo Brasil - África sobre Segurança Alimentar e Desenvolvimento Rural, reforma do Comitê de Segurança Alimentar da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), entre outros” (SILVA; DEL GROSSI; FRANÇA, 2010, p. 9). Ademais, as políticas bem-sucedidas do Programa Fome Zero estão sendo difundidas para outros países, com reconhecimento e colaboração da FAO.

A organização internacional destaca as experiências brasileiras de compras governamentais da produção da agricultura familiar, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Merenda Escolar (Pnae), pelo sucesso em incentivar a produção, combater a fome e a pobreza na área rural e fomentar uma alimentação saudável. E esses programas têm servido de referência no cenário internacional, em dezenas de países. Na África, por exemplo, o PAA já está presente em cinco países – Etiópia, Níger, Moçambique, Malauí e Senegal – por meio da iniciativa PAA África, uma parceria que envolve o governo brasileiro (Ministério das Relações Exteriores e MDS) e organizações internacionais, como o Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos (PMA), o Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID) e a própria FAO (BRASIL, 2014).

Em 2014, com a divulgação do Relatório de Insegurança Alimentar no Mundo de 2014 pela FAO, o Brasil sai do Mapa Mundial da Fome pela primeira vez em sua história. E no mês de novembro deste mesmo ano, ocorreu a Segunda Conferência Internacional sobre Nutrição (CIN2), promovida conjuntamente pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e pela Organização Mundial da Saúde (OMS), com o tema “Nutrição Melhor, Vida Melhor”, 22 anos depois da primeira edição, de 1992. Nesta Conferência, os representantes de 170 governos, entre eles o Brasil, reafirmaram o compromisso em implementar políticas públicas para a erradicação da nutrição inadequada em

todas as suas formas e de transformar os sistemas alimentares para proporcionar a todos o acesso a dietas mais saudáveis e equilibradas. A delegação brasileira contou com cerca de 40 profissionais do Ministério da Saúde, pesquisadores, representantes de outras esferas do governo, parlamentares e membros da sociedade civil, comandada pelo Ministro da Saúde, Arthur Chioro. Em seu discurso na conferência, ele destacou a necessidade de envolver as mais diversas políticas públicas no desafio de buscar uma melhor nutrição para todo o planeta.

Nesta edição da Conferência Internacional sobre Nutrição, os países participantes firmaram uma nova Declaração de Roma sobre Nutrição, na qual reconhecem que as causas da desnutrição apresentam-se complexas e multidimensionais, como também foram identificados “a pobreza, o subdesenvolvimento e o baixo nível econômico como fatores preponderantes para os problemas relacionados à desnutrição, à carência de micronutrientes, ao sobrepeso, à obesidade e demais problemas relacionados à má nutrição” (ABRASCO, 2014). Também foi assinado pelos países o Quadro de Ação, apresentando metas diplomáticas bem como pontos concretos, expressando o comprometimento dos governos em exercerem sua função primária de responsabilidade para enfrentar a desnutrição. Este Quadro indica recomendações de longo prazo para os responsáveis pela formulação de políticas nacionais de combate à nutrição inadequada e identifica a posição central da alimentação saudável e da sustentabilidade ambiental em relação à produção e distribuição de alimentos.

Dentre as recomendações, constam o compromisso político das nações signatárias e a participação de suas sociedades civis para a melhoria das condições de alimentação e nutrição; a promoção da diversificação dos cultivos, valorizando produtos e práticas tradicionais; a redução gradual do consumo de gorduras saturadas, trans, além do açúcar, sal ou sódio em alimentos e bebidas industrializados; a valorização e a promoção do aleitamento materno, e o fortalecimento da cobertura universal de saúde, em particular o trabalho de atenção primária, para que os sistemas nacionais de saúde possam fazer frente à má nutrição em todas suas formas (ABRASCO, 2014).

No ano 2015, o Brasil participou da Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, sediada em Nova York, que contou com a presença de mais de 150 líderes mundiais. O documento final da Cúpula, acordado pelos 193 países membros da ONU, traz como resolução uma proposta intitulada “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, constituída por uma Declaração, 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas, uma seção sobre meios de implementação e uma renovada parceria mundial, além de um mecanismo para avaliação e acompanhamento (ONUBR, 2015). Baseados nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) servirão como plataforma de ação para os

próximos 15 anos, com foco para a erradicação da pobreza e da fome, conforme explicitado no Objetivo 1 (Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares) e no Objetivo 2 (Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável), uma vez que a erradicação da pobreza seria um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável (ONUBR, 2015).

Para a 70ª Assembleia Geral das Nações Unidas, o Brasil apresentou o projeto de resolução (A/70/L.42), copatrocinado por 30 Estados-membros, no qual reconhece a necessidade de erradicar a fome e evitar todas as formas de desnutrição em todo o mundo, sendo aprovado pela Assembleia sem votação. E no dia 1º de abril de 2016, foi proclamada a Década de Ação sobre Nutrição (2016-2025), pela ONU.

A resolução apela à FAO e à Organização Mundial da Saúde (OMS) para que liderem a implementação da Década de Ação sobre Nutrição, em colaboração com o Programa Mundial de Alimentos (PMA), o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Outros mecanismos de coordenação incluem o Comitê Permanente das Nações Unidas para a Nutrição (UNSCN) e plataformas que congregam diferentes parceiros, como o Comitê Mundial de Segurança Alimentar (ONUBR, 2016).

O texto da resolução solicita aos governos o estabelecimento de metas nacionais de nutrição para 2025, cujos marcos sejam baseados em indicadores acordados internacionalmente. Esta resolução endossa a Declaração de Roma sobre Nutrição e o Quadro de Ação adotado durante a Segunda Conferência Internacional sobre Nutrição (CIN2), em 2014. O texto traz também um convite para participação ativa na iniciativa tanto para aos governos nacionais quanto para quaisquer outras partes interessadas, incluindo organizações internacionais e regionais, academia, setor privado e sociedade civil.

Segundo o diretor-geral da FAO, José Graziano da Silva “esta resolução coloca a nutrição no centro do desenvolvimento sustentável e reconhece que a melhoria da segurança alimentar e nutricional são essenciais para alcançar a Agenda 2030”. O representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas, Antônio de Aguiar Patriota também fez uma declaração sobre a resolução:

O Brasil considera a Década de Ação sobre Nutrição (2016-2025) uma grande oportunidade para reunir iniciativas e esforços na erradicação da fome e na prevenção de todas as formas de desnutrição, em todo o mundo. Este é um elemento crucial para a Agenda 2030, como refletido no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável número dois, entre outras metas (PATRIOTA, 2016).

Todas as ações da FAO em prol da segurança alimentar e nutricional no mundo têm levado à implementação de programas de alimentação e nutrição em grande parte dos países. Entretanto, ações institucionalizadas de monitoramento e avaliação voltadas ao aperfeiçoamento destes programas ainda não são muito realizadas. Para sanar essa lacuna, a FAO desenvolveu um instrumento de análise, no qual o Brasil vem obtendo bons resultados.

Com o intuito de contribuir com o fortalecimento da capacidade dos países, com relação aos programas de Alimentação e Nutrição, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) iniciou um processo que culminou no desenvolvimento de um instrumento de análise de programas de nutrição. A FAO realizou alguns estudos de caso na América, África e Ásia. Esses estudos forneceram informações sobre lições aprendidas, aspectos positivos e limitações dos programas de nutrição. O Brasil tem se destacado por possuir uma rede de instituições governamentais e não governamentais voltadas à execução da política de alimentação e nutrição existente, na perspectiva do alcance da SAN e do respeito ao Direito Humano à Alimentação Adequada (HIRAI; SILVA; MAIA, 2015).

Ao adotar a segurança alimentar e nutricional como sendo uma das prioridades de sua política interna, bem como de sua atuação em âmbito internacional, o Brasil tem exercido um papel protagonista para a promoção da SAN no mundo, fomentando as ações necessárias para se alcançar a garantia do direito humano à alimentação adequada para todas as pessoas. “No cenário internacional, o Brasil é um dos países que mais avançaram nas discussões e na concretização de políticas, programas e ações governamentais e não governamentais que garantam a universalidade desse direito” (SILVA et al, 2016, p.14).

3 A SAN DO BRASIL NA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL

Conforme exposto na seção anterior, a partir do início do governo Lula em 2003, as diretrizes do Fome Zero adquirem posição de destaque na política externa brasileira, sendo “tema recorrente nos discursos presidenciais e da diplomacia brasileira em diversos foros internacionais, compondo a pauta de agendas bilaterais e multilaterais e influenciando os acordos de cooperação do Brasil com os países em desenvolvimento” (MALUF; SANTARELLI; PRADO, 2014, p. 19). Portanto, as prerrogativas do Fome Zero de buscar a segurança alimentar e nutricional são ampliadas para o âmbito internacional, tornando-se um dos pontos centrais da cooperação internacional exercida pelo Brasil, principalmente no contexto da cooperação técnica.

Segundo Celli (2007), citado no texto de Bittencourt (2014), entende-se a cooperação internacional como “um acordo estabelecido entre Estados, ou entre um Estado e organizações internacionais, no intuito de regular relações de trocas econômicas, financeiras, técnicas ou de outra natureza, tendo em vista vantagens recíprocas” (BITTENCOURT, 2014, p. 10-11).

Dentro da cooperação internacional há o que se pode considerar como uma sub-área: a cooperação técnica. Este tipo de cooperação se dá através do fornecimento de auxílio técnico de um país para outro. A situação mais comum até o final dos anos 1990 eram países desenvolvidos fornecendo cooperação técnica a países em desenvolvimento. Porém, recentemente, nota-se um novo cenário em que países em desenvolvimento – em graus diferentes – fornecem cooperação um ao outro (BITTENCOURT, 2014, p. 11)

A cooperação técnica pode ser dividida em diversas categorias: cooperação técnica bilateral, cooperação técnica trilateral, cooperação em bloco e cooperação descentralizada. Na cooperação bilateral, ambos os parceiros são países em desenvolvimento, já a cooperação trilateral compreende dois países em desenvolvimento, dos quais um é doador e outro receptor, mais um país desenvolvido ou um organismo internacional. A cooperação em bloco ocorre no contexto de organizações ou arranjos sub-regionais ou regionais e a cooperação descentralizada é realizada entre dois ou mais entes subnacionais de países em desenvolvimento (BEGHIN, 2014). Verifica-se, então, que a Cooperação Técnica Internacional (CTI) é uma das constituintes fundamentais da Cooperação para o Desenvolvimento (PUENTE, 2010).

A cooperação para o desenvolvimento é um fenômeno relativamente novo no cenário internacional, surgindo na década de 1940, sendo a cooperação horizontal ou cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) um conceito ainda mais recente, estabelecido no início da década de 1970 (PUENTE, 2010). Neste período, os países em

desenvolvimento do Sul começam os seus movimentos de afirmação no cenário internacional, “em decorrência da percepção de que as relações Norte-Sul se assentavam sobre uma lógica essencialmente prejudicial aos interesses dos países em desenvolvimento, sobretudo em suas justas pretensões de alcançar níveis de progresso e desenvolvimento” (PUENTE, 2010, p. 76). Assim, a cooperação horizontal inicia em decorrência das frustrações com o modelo de cooperação vigente, no momento em que os países em desenvolvimento (PED) se conscientizam da necessidade de estabelecerem parcerias integrais entre si para o processo de solução de seus problemas, não dependendo passivamente de ajuda externa (PLONSKI, 1994).

Havia ainda a percepção, compartilhada também entre algumas agências multilaterais, como o PNUD, de que, por enfrentarem problemas comuns e, por vezes, ecossistemas e condições sociais parecidos, os PED poderiam tentar compartilhar também soluções comuns, por meio do intercâmbio de experiências bem-sucedidas. A CTPD se configuraria, assim, como estratégia alternativa e complementar (e não necessariamente excludente) à cooperação tradicional ou “vertical” (PUENTE, 2010, p. 77)

No que tange à CTI, Puente (2010) expõe em seu texto que o Brasil tem participado da evolução da cooperação técnica internacional: inicialmente, como país recipiendário (país receptor da cooperação) e, posteriormente, como país doador, à medida em que aperfeiçoou suas instituições e evoluiu em áreas do conhecimento, adquirindo a capacidade de contribuir para avanços econômico e social em outros membros da comunidade internacional. O país tem apresentado uma atuação progressiva no contexto da cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD), também conhecida como cooperação horizontal.

A cooperação técnica horizontal brasileira 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 cooperação técnica vem demonstrando um crescente grau de importância na política externa brasileira, com foco para a cooperação internacional entre países em desenvolvimento, que está sendo utilizada como instrumento para aumentar a inserção internacional brasileira (BITTENCOURT, 2014). A cooperação sul-sul demonstra diversas vantagens na promoção do desenvolvimento internacional, como uma maior adequação às demandas e às necessidades dos parceiros. “Com efeito, a proximidade quanto ao estágio de desenvolvimento e a similaridade nas dinâmicas econômicas e sociais favorecem a atuação do Brasil nos países com os quais ele coopera” (BEGHIN, 2014, p. 13).

Segundo o Ministério das Relações Exteriores, no Brasil entende-se a cooperação técnica prestada como uma opção estratégica de parceria e um instrumento capaz de produzir impactos positivos sobre populações, elevar níveis de vida, modificar realidades, promover o crescimento sustentável e contribuir para o desenvolvimento social. A cooperação bilateral prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento (Sul-Sul), consiste na transferência de conhecimentos técnicos, por meio de consultorias, treinamentos e a eventual doação de equipamentos e materiais, em bases não comerciais, de forma a promover a autonomia dos parceiros envolvidos (MRE, 2010).

Para a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), um dos mecanismos essenciais no processo de aprofundamento das relações entre os países em desenvolvimento acontece por meio da cooperação técnica internacional. Dessa maneira, uma das diretrizes da ABC é “priorizar programas de cooperação técnica que favoreçam a intensificação das relações do Brasil com seus parceiros em desenvolvimento, principalmente com os países de interesse prioritário para a Política Externa Brasileira” (BRASIL apud BITTENCOURT, 2014, p. 8).

Já o MDS, atualmente Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, contempla os acordos de cooperação relacionados com a segurança alimentar e nutricional.

O MDS realiza atividades de cooperação previstas em documentos firmados pelo Ministério das Relações Exteriores com outros países na área de desenvolvimento social e combate à fome. A cooperação internacional realizada pelo MDS é majoritariamente executada na modalidade “cooperação prestada”. Essa característica reflete o êxito alcançado pelas políticas sociais no Brasil e seu extenso reconhecimento no cenário internacional, refletido em distintas pesquisas internacionais que apontam as políticas sociais brasileiras como modelo exitoso. No que diz respeito às políticas e programas em si, a comunidade internacional expressa especial interesse em conhecer em maior profundidade o Programa Bolsa Família (PBF); o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); a Estratégia Fome Zero; o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); o Programa de Cisternas; os Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar; a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), especialmente as ações voltadas para a infância, a adolescência e população idosa (BRASIL apud BITTENCOURT, 2014, p. 11-12).

Um dos projetos específicos articulados pelo MDS foi o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA África), elaborado em 2010, no qual o Brasil forneceria cooperação técnica e humanitária em segurança alimentar para os países africanos. Neste programa, o Brasil firmava o compromisso de incentivar políticas de fortalecimento da agricultura familiar, além de promover fóruns, seminários e treinamentos com a presença de técnicos brasileiros para auxiliar na formulação e implementação de projetos (BITTENCOURT, 2014).

Visto que a cooperação internacional para o desenvolvimento vem figurando como instrumento da política externa dos países, especialmente na brasileira, Puente (2010) procura desenvolver uma discussão através das correntes teóricas no campo das Relações Internacionais, a fim de estabelecer esta relação entre política externa e cooperação

internacional para o desenvolvimento. O autor inicia com as proposições de Morgenthau, que identificava a cooperação internacional como um mecanismo não tradicional da diplomacia. Este pensamento corrobora a posição de outros autores mais recentes da corrente realista, que confirmam a suposição de que se pode compreender e utilizar a cooperação como instrumento de política externa. A controvérsia se dá não pelo fato da cooperação ser utilizada como instrumento de poder, persuasão ou influência nas relações internacionais, concepção aceita pela maioria dos autores, mas pela adoção desta premissa como obrigatória. Alguns autores afirmam que nem toda cooperação para o desenvolvimento está baseada na lógica realista, podendo ser inserida na corrente do internacionalismo humanitário.

Para essa doutrina, a premissa é de que os Estados, assim como os indivíduos, nem sempre agem com o fim exclusivo de assegurar seus próprios interesses. Os defensores dessa corrente admitem que a cooperação internacional tenha sido de fato utilizada, sobretudo no período do pós-guerra, como instrumento estratégico das grandes potências, mas assinalam que haveria campo nas relações internacionais, igualmente, para ações e atitudes altruísticas, baseadas em princípios morais (LUMSDAINE, 1993, p. 20).

De acordo com este argumento, a cooperação para o desenvolvimento se constitui como um componente essencial para a saúde política e econômica no contexto de um mundo interdependente, uma vez que a cooperação se caracteriza como um imperativo ético e moral. “Segundo esse ponto de vista, os paradigmas da tradição realista das relações internacionais estariam equivocados ao não conseguir distinguir os elementos verdadeiramente altruísticos da cooperação para o desenvolvimento” (PUENTE, 2010, p. 87). Apesar da presença de paradigmas “idealistas” na literatura, predomina sobre o tema a visão das correntes neorealistas e suas variantes, na qual a cooperação para o desenvolvimento se apresenta indissociável do instrumental de política externa dos doadores (PUENTE, 2010).

Em relação às motivações para a realização da cooperação técnica entre os países em desenvolvimento, Puente (2010) identifica três matrizes fundadoras: a idealista, a estruturalista e a realista.

A matriz idealista ou kantiana embasaria a cooperação Sul-Sul unicamente em fatores éticos, culturais e históricos, tais como a solidariedade entre nações, os vínculos culturais e a história comum de ex-colônias. A matriz estruturalista teria como base a conscientização dos países do Sul diante de sua realidade periférica. As motivações da cooperação seriam, assim, utilitárias, ou seja, os PED se veriam como agentes da sua própria transformação ao reconhecer a necessidade da cooperação para potencializar-se mutuamente no cenário internacional. A matriz realista, por sua vez, enxergaria na cooperação Sul-Sul um dos instrumentos, ainda que limitado, com que poderiam contar os países em desenvolvimento, sobretudo os emergentes, para tentar fazer valer seus interesses no cenário internacional (PUENTE, 2010, p. 91).

Fazendo uma análise de exemplos de cooperação para o desenvolvimento vigentes no cenário internacional, o autor identifica uma inter-relação entre a CTPD e a política externa, e admite que “a cooperação Sul-Sul possa ser utilizada como instrumento ativo de política externa dos países que a praticam. Portanto, elementos da doutrina realista também podem ser identificados na cooperação horizontal” (PUENTE, 2010, p. 93). Entretanto, ele defende que a adoção de um padrão teórico único restringe a análise sobre a cooperação para o desenvolvimento e a política externa, propondo uma associação entre as vertentes idealista, estruturalista e realista para possibilitar um melhor entendimento da questão (PUENTE, 2010).

Quanto à cooperação horizontal brasileira especificamente, sua motivação inicial era um distanciamento da cooperação técnica tradicional ou vertical.

As motivações da CTPD brasileira estiveram, em sua origem, também associadas à necessidade de renovar o sistema de cooperação internacional, para reforçar as capacidades dos países em desenvolvimento e facilitar-lhes a busca do desenvolvimento sustentável. A CTPD nunca deixou de ser vista no discurso e na prática brasileiras como um instrumento propulsor do desenvolvimento dos países com os quais tem sido estabelecida. Não obstante, são igualmente relevantes, na gênese e motivação da CTPD brasileiras, considerações de ordem política. O Brasil identificou na CTPD uma forma de reforçar sua aproximação com países da América Latina e com países africanos de língua portuguesa. Houve, portanto, na origem da cooperação técnica horizontal do Brasil uma conjugação de elementos motivacionais geopolíticos (vizinhança, entorno geográfico), com fatores decorrentes de vínculos históricos e culturais, além de certo componente ético, baseado na solidariedade entre as nações em desenvolvimento (PUENTE, 2010, p. 113-114).

Dentre as características da cooperação técnica entre países em desenvolvimento realizadas pelo Brasil, pode-se identificar o pragmatismo, no qual não se nota a presença de componentes marcadamente ideológicos, mas deixa claro seus propósitos de ordem política. Um exemplo é a coordenação de apoios junto à União Africana, com seus 54 membros, que costuma concertar posições em fóruns multilaterais. Este apoio foi decisivo para a eleição do brasileiro José Graziano da Silva para o cargo de diretor-geral da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), em meados de 2011 (ALBUQUERQUE, 2012).

Outra característica da CTPD brasileira é a presença de uma multiplicidade de atores, sobretudo internos, em sua concepção e implementação. A ABC raras vezes atua como prestadora direta de ações e projetos. Em sua maioria, essas ações contam com a participação de entidades e instituições públicas e privadas ligadas ao tema objeto da cooperação, no qual ostentam níveis de excelência, experiência acumulada e capacidade de atuar na transferência do conhecimento, da tecnologia, das boas práticas e da capacitação requeridas (PUENTE, 2010, p. 117).

Tanto as motivações quanto as características demonstradas correspondem às condições apresentadas nas ações de cooperação sobre segurança alimentar e nutricional, especialmente a que se refere à multiplicidade de atores, uma vez que a participação da sociedade civil é um aspecto marcante das políticas internas sobre SAN, que se expandiu para o âmbito internacional.

Assim, a atuação internacional brasileira no campo da SAN não se restringe à cooperação técnica e ajuda humanitária conduzida por órgãos de governo, já que há uma série de atores não governamentais envolvidos em iniciativas próprias de cooperação articulados em redes, dialogando com a sociedade civil dos países que recebem cooperação com o objetivo de intercâmbio para o monitoramento e controle social, inclusive dos projetos de cooperação técnica implementados pelo Brasil, dentre outras formas de atuação (MALUF; SANTARELLI; PRADO, 2014, p. 29).

Analisando as características dos programas de cooperação brasileira, percebe-se que a premissa desses programas é replicar as políticas adotadas pelo Brasil em outros países, adaptando-as para as condições específicas de cada parceiro. Esta posição está presente nos projetos de cooperação técnica realizados pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) para diversos países.

O Brasil realiza cooperação técnica com 60 países, parte deles localizada na África, realizando projetos de extensão rural, fruticultura tropical e temperada, pecuária, pesca, vinicultura, entre outros. O Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar reuniu 45 representantes de países do continente em Brasília, no ano de 2010. Dentre as ações, há a fazenda modelo de arroz no Senegal e a de produção de algodão no Mali, o que contribui para garantir apoio técnico às lavouras locais, promovendo competitividade a essas produções e ampliando o escopo das políticas agrícolas nacionais do período Lula da Silva para além das fronteiras brasileiras. As duas unidades capacitam pesquisadores e transferem a tecnologia de sementes. O trabalho, coordenado por brasileiros, é realizado por técnicos africanos (ALBUQUERQUE, 2012).

Entre outros exemplos, podemos citar o Programa Mais Alimentos África. Criado em 2011, este programa é constituído por uma linha de crédito do governo brasileiro com o objetivo de fomentar ações de cooperação sul-sul. Por meio desta iniciativa, o Brasil oferece uma linha de crédito de US\$ 640 milhões para o financiamento de importação de máquinas e equipamentos brasileiros agrícolas destinados aos países africanos interessados em investir em sua agricultura. Dentre os países participantes do Mais Alimentos África estão Quênia, Gana, Zimbábue, Moçambique e Senegal. Uma vez que os países africanos apresentam parcelas significativas de suas populações em áreas rurais, além de problemas endêmicos provenientes de insegurança alimentar, este processo cooperativo representa um peso considerável para esses países (ALBUQUERQUE, 2012).

Ainda no campo de agricultura e segurança alimentar, o projeto ProSavana, realizado em Moçambique, com participação da ABC e da JICA (Agência de Cooperação Internacional do Japão) é a iniciativa de cooperação técnica de maior vulto da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMPRAPA) fora do Brasil. Neste projeto, testes de adaptação são feitos em sementes do cerrado brasileiro, como algodão, soja, milho, sorgo e feijão, para que sejam adaptadas para a savana africana. Em contrapartida a esta ação da EMPRAPA, o governo de Moçambique forneceu uma área de 6 milhões de hectares, no norte do país, para agricultores brasileiros fazerem plantações de soja, algodão e milho (ALBUQUERQUE, 2012).

O ProSavana é alvo de diversas controvérsias, devido à pouca transparência e insuficiência de informação fornecida pelos principais atores envolvidos, como também pela ausência da sociedade civil no processo. As organizações de camponeses criticam o reassentamento de comunidades e expropriação de terras dos camponeses para introdução de monoculturas pelos agricultores brasileiros. Outra preocupação é a questão ambiental, por causa do desmatamento das florestas para a agricultura e a utilização de produtos químicos que poluem as águas e o solo. Os problemas gerados por esse projeto se devem ao fato dele ter sido criado pelo Brasil e pelo Japão com um instrumento para alcançar questões diplomáticas, como a reforma da ONU. Apesar de ter proporcionado alguns benefícios em segurança alimentar para a população de Moçambique, este programa ignorou as experiências e necessidades locais (LOPES, 2014).

Outro campo de forte atuação brasileira é na cooperação para a alimentação escolar, uma vez que dentre as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional do Brasil que mais adquiriram visibilidade internacional está o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ocasionando a presença de delegações de gestores públicos de países em desenvolvimento, em missões de intercâmbio e visitas técnicas, vindas ao país para conhecer a experiência brasileira. Com a expansão desta cooperação, o Programa Mundial de Alimentos (PMA) firma uma parceria com o governo do Brasil para disseminar as políticas públicas de combate à fome e o compartilhamento de experiências bem-sucedidas nos processos de implementação de programas de alimentação escolar, que tenham o Programa Nacional de Alimentação Escolar brasileiro como referência (SANTARELLI, 2015).

Um dos resultados dessa parceria é a cooperação trilateral com Moçambique, que teve início em 2012, com o objetivo de promover a transferência de conhecimentos e de oferecer suporte técnico para viabilizar a elaboração e implementação de um Programa Nacional de Alimentação Escolar, nos moldes daquele desenvolvido no Brasil. Participam o Fundo Nacional de

Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o Ministério da Educação (MINED) de Moçambique e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) (SANTARELLI, 2015, p. 3).

A cooperação para a implantação de uma política pública de alimentação escolar em Moçambique não se constitui como uma ação isolada, estando inserida no campo de atuação do Centro de Excelência contra a Fome, a principal expressão da parceria estratégica entre o PMA e o Governo brasileiro. Com criação em 2011, o Centro tem por objetivo compartilhar conhecimento, expertises, saberes e experiências exitosas na área de alimentação escolar, nutrição e segurança alimentar e nutricional. Suas ações são executadas através de acordos de cooperação trilateral, entre o PMA, o Brasil e um país em processo de elaboração de sua política nacional de alimentação escolar, como é o exemplo de Moçambique. O projeto para a criação deste Centro de Excelência iniciou em 2009, por meio dos diálogos entre o FNDE, a ABC, o PMA e a representação diplomática do Brasil junto à FAO. Ele traz em sua concepção a ideia de fornecer uma resposta mais organizada e continuada à demanda de cooperação originada pela projeção internacional do PNAE e do conjunto de programas nacionais de segurança alimentar e nutricional (SANTARELLI, 2015).

O Centro foi lançado em novembro de 2011, como uma estrutura do PMA, gerida politicamente por um conselho, do qual fazem parte a ABC, o FNDE e o PMA. Funciona a partir de demandas oficiais que chegam de outros países em desenvolvimento ao governo brasileiro. Inicialmente o foco era a alimentação escolar, mas hoje há uma perspectiva mais ampla de SAN, que incorpora todo o sistema de proteção social e segurança alimentar, com uma perspectiva de valorização da participação e do controle social, atribuindo grande relevância aos conselhos de segurança alimentar e nutricional. Oficialmente, o programa é uma iniciativa que visa a compartilhar melhores práticas na implementação de programas de alimentação escolar como importante ferramenta de proteção social de luta contra a fome e cujas atividades concentram-se no desenvolvimento de capacidades, gerenciamento de conhecimentos e incidência política (Portal PMA apud SANTARELLI, 2015, p. 8-9).

De acordo com a pesquisa de Santarelli (2015), no final do ano de 2014, o Centro de Excelência contra a Fome já havia prestado apoio a 34 países, além de possuir um grande número de requisições ainda não atendidas. A autora também demonstra que o programa de alimentação escolar brasileiro tem uma grande repercussão internacionalmente, sendo considerado como uma inspiração, de modo que organismos internacionais como o PMA, a FAO e o Banco Mundial apresentam este programa como uma boa prática a ser seguida pelos demais países em desenvolvimento.

Apesar dos exemplos demonstrados, a obtenção de dados para estabelecer a dimensão da cooperação em segurança alimentar e nutricional é uma tarefa árdua, visto a ampla abrangência e multisetorialidade da SAN e das ações vigentes.

Temos como único material de referência um levantamento que a CAISAN realizou no segundo semestre de 2013, como insumo para a XII Plenária do CONSEA, que ocorreu em 5 de dezembro de 2013 e que tratou do tema da cooperação em SAN. Tal levantamento identificou 56 projetos vigentes de cooperação técnica e de cooperação humanitária na área de segurança alimentar e nutricional que estavam sob a responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e da CGFome. O quadro não é completo, pois existem projetos que não foram considerados, como o ProSavana, por exemplo, mas possibilita que se tenha uma primeira visão do tipo de atividade que o Brasil desenvolve em outros países, bilateralmente ou por meio de estratégias plurilaterais, envolvendo países do Norte ou agências internacionais (BEGHIN, 2014, p. 37).

A assinatura dos acordos de cooperação técnica internacional no campo da segurança alimentar e nutricional, com origem nas demandas oriundas dos parceiros, expressa o interesse que as políticas domésticas brasileiras vêm despertando em âmbito internacional. Este contexto legitima o Brasil não só como um país que atua no âmbito interno para promover a SAN e superar as condições de pobreza, miséria e má distribuição de renda, com suas políticas públicas articuladas com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, bem como o legitima também em arena internacional, através de seus projetos de cooperação (ALBUQUERQUE, 2012).

Apesar do reconhecimento no cenário internacional, a cooperação técnica brasileira possui diversos desafios a serem superados para garantir sua continuidade. Entre eles, a ausência de estratégia, apresentando diretrizes e prioridades vagas e genéricas; uma atuação desarticulada, com a implementação de ações pulverizadas; marco legal inadequado, que dificulta a inserção de organizações brasileiras em outros países, podendo gerar frustração nos países parceiros, quando a falta de recursos humanos, administrativos e/ou financeiros por parte do Brasil provocam o atendimento parcial de suas demandas; falta de transparência das informações, a base de dados no campo da cooperação para o desenvolvimento internacional não está disponível ao público em formato aberto; falta de participação social, nos processos de implantação, monitoramento e avaliação das ações; recursos pouco expressivos, exportação das contradições nacionais, dentre outros (BEGHIN, 2014).

Os programas de cooperação entre países em desenvolvimento ganharam maior relevância na política externa brasileira durante o governo Lula, principalmente na modalidade de cooperação técnica, tornando-se um importante instrumento de inserção internacional do país. Sua atuação como doador de cooperação no âmbito internacional tem promovido um

fortalecimento do papel do Brasil como ator global, reconhecido tanto pelos países em desenvolvimento, quanto pelos países desenvolvidos e os organismos internacionais. Entretanto, apesar dos avanços e resultados satisfatórios obtidos com a promoção de cooperação para o desenvolvimento nos países do Sul, os programas brasileiros de cooperação apresentam fragilidades, que a médio e longo prazo, podem prejudicar sua própria perpetuação. Diante desse cenário, verifica-se a necessidade da construção de uma política pública de cooperação para o desenvolvimento, na qual está inserida a cooperação no campo da segurança alimentar e nutricional.

4 CONCLUSÃO

O alto número de indivíduos da população mundial que ainda sofrem de algum grau de insegurança alimentar e nutricional e o impacto negativo desta situação na capacidade de desenvolvimento econômico, social e político dos países fazem com que a temática da segurança alimentar e nutricional seja de grande importância para o cenário internacional, bem como para a formulação de políticas nacionais.

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) evoluiu desde o início de sua aparição nas discussões políticas e acadêmicas para responder à conjuntura que se apresentava em cada contexto histórico. Inicialmente voltada para a reconstrução dos países no período pós-Segunda Guerra, sua primeira preocupação está focada na disponibilidade de alimentos, sendo depois associada à garantia de acesso aos alimentos. Posteriormente, o conceito passa a incorporar a noção de direito humano à alimentação e os aspectos nutricionais e biológicos, além da soberania alimentar, mais recentemente.

No Brasil, as ações sobre segurança alimentar e nutricional se adequam à evolução da SAN no contexto internacional. O governo brasileiro começa adotando políticas voltadas para a produção e o consumo, assumindo outros objetivos como reduzir a situação da fome de sua população, a medida em que a concepção de segurança alimentar e nutricional adquire outras dimensões com a Cúpula Mundial de Alimentação, de 1996. A SAN ganha prioridade com o governo Lula, a partir de 2003, fomentando a criação de políticas públicas com o intuito de superar o histórico quadro de fome e miséria do país, que obtiveram um considerável sucesso através da implementação do Programa Fome Zero. Este programa representou um avanço comparado às ações isoladas de combate à fome existentes até o momento, que se encontravam dispersas e sem mecanismos de avaliação, possibilitando ao país atingir as metas de redução da fome e da pobreza, estabelecidos pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio lançados pela ONU.

Os resultados positivos das políticas direcionadas para segurança alimentar e combate à fome e à pobreza desenvolvidas em âmbito doméstico no Brasil apresentaram um impacto sistêmico significativo, fazendo com que estas políticas se tornassem referências mundiais, reconhecidas por organismos internacionais. Desse modo, a SAN passou a compor a política externa brasileira em posição de destaque, tornando o Brasil um agente ativo no cenário mundial, com o compartilhamento das experiências nacionais através da cooperação internacional e o incentivo a fóruns e organizações internacionais sobre a segurança alimentar e nutricional.

Quanto à cooperação técnica internacional, o Brasil passa de país receptor a país doador, principalmente no campo da segurança alimentar e nutricional. A cooperação técnica em SAN compreende um dos pontos estratégicos da política externa brasileira, considerando a amplitude de projetos de cooperação brasileiros que envolvem a essa temática, especialmente voltados para os países em desenvolvimento. O enfoque dado à cooperação para o desenvolvimento promove uma maior inserção do Brasil no cenário internacional, legitimando sua posição de ator protagonista na área da segurança alimentar e nutricional. Contudo, pode-se verificar que a cooperação técnica brasileira ainda apresenta fragilidades e enfrenta desafios que podem pôr em risco sua continuação. Em relação à análise teórica, diversas correntes expressam um posicionamento sobre o tema, mas adotar uma única visão restringe a análise, sendo interessante a utilização de várias vertentes para torná-la mais abrangente.

Diante do apresentado, pode-se identificar as contribuições que o Brasil tem realizado em prol da segurança alimentar e nutricional nas suas políticas públicas, bem como na política externa. Além disso, a pesquisa confirmou a hipótese de que o país vem atuando como ator protagonista na cooperação técnica internacional no campo da segurança alimentar e nutricional, a partir de 2003. Entretanto, apesar da posição de destaque exercida pelo Brasil nesta questão, a partir de 2012, começa a haver uma redução nas atividades de cooperação, que juntamente com as fragilidades e desafios enfrentados pela cooperação técnica brasileira, levanta a dúvida se o Brasil vai conseguir manter seu papel protagonista nas ações de segurança alimentar e nutricional no cenário internacional. Portanto, faz-se necessário a continuação de monitoramentos e análises para acompanhar os processos brasileiros de cooperação técnica internacional sobre segurança alimentar e nutricional e verificar o desenvolvimento da atuação do Brasil referente à SAN.

REFERÊNCIAS

ABRASCO. **Brasil assina Declaração de Roma sobre Nutrição e Marco de Ação**, 2014. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/2014/11/brasil-assina-declaracao-de-roma-sobre-nutricao-e-marco-de-acao/>> Acesso em: 26 set. 2016.

ALBUQUERQUE, Felipe Leal Ribeiro de. **Cooperação em segurança alimentar como instrumento de política externa brasileira (2003-2010)**. In: 1º Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Brasília, 2012.

ARANHA, Adriana Veiga. Fome Zero: um projeto transformado em estratégia de governo. In: SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de. (Orgs.) **Fome Zero: A experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010. cap. 4. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i3023o.pdf>> Acesso em: 16 set. 2016.

ARRUDA, Bertoldo Kruse Grande de; ARRUDA, Ilma Kruse Grande de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Maternal e Infantil**, v.7. n. 3. Recife, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbsmi/v7n3/11.pdf>> Acesso em: 11 set. 2016.

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?** Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/PESSOAL-PC/Downloads/INESC_Cooperacao%20Brasileira%20para%20o%20Desenvolvimento%20Internacional%20em%20SAN_Livro_Final.pdf> Acesso em: 15 out. 2016.

BITTENCOURT, Taiane de. **Cooperação em proteção social Brasil – África: uma análise dos programas LEAP e PABCDS e seu impacto nos países parceiros**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/116342/000963715.pdf?sequence=1>> Acesso em: 08 out. 2016.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em 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: 21 jul. 2016.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto Nº 7272, de 25 de agosto de 2010**, que regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm> Acesso em: 21 set. 2016.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional Nº 64, de 4 de fevereiro de 2010**, que altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm> Acesso em: 21 set. 2016.

BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em:

<<http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>> Acesso em: 01 out. 2016.

BRASIL. **Prêmio da FAO reconhece resultados do Brasil no combate à fome**, 2014.

Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/11/premio-da-fao-reconhece-resultados-do-brasil-no-combate-a-fome>> Acesso em: 23 jul. 2016.

BURITY, Valéria; FRANCESCHINI, Thaís; VALENTE, Flávio; RECINE, Elisabetta; LEÃO, Marília; CARVALHO, Maria de Fátima. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010.

CIN2. **Documento final de la Conferencia: Declaración de Roma sobre la Nutrición**.

Roma: Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición, 2014. Disponível em:

<<http://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2014/11/Segunda-Conferencia-Internacional-sobre-Nutrici%C3%B3n.pdf>> Acesso em: 26 set. 2016.

CNSAN. **Relatório Final da 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Olinda, 2004. Disponível em:

<<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/2a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/relatorio-final-ii-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/view>> Acesso em: 22 set. 2016.

CNSAN. **Relatório Final da 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Salvador, 2011. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_alimentar_IV/relatorio_preliminar_4_conferencia_seguranca_alimentar_nutricional.pdf> Acesso em: 22 set. 2016.

CNSAN. **V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Carta Política**.

Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/5a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/documentos-da-5deg-conferencia/carta-politica-da-5deg-cnsan.pdf>> Acesso em: 22 set. 2016.

CONSEA. **Consea Internacional**, 2015. Disponível em:

<<http://www4.planalto.gov.br/consea/aceso-a-informacao/institucional/consea-internacional>> Acesso em: 03 out. 2016.

CONTI, Irio Luiz. **Segurança alimentar e nutricional: noções básicas**. Passo Fundo: IFIBE, 2009. Disponível em:

<https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/seguranca_alimentar/documentos/arquivos/conceitosbasicos%20SAN.pdf> Acesso em: 11 set. 2016.

CUSTÓDIO, Marta Battaglia; FURQUIM, Nelson Roberto; SANTOS, Greice Maria Mansini dos; CYRILLO, Denise Cavallini. Segurança Alimentar e Nutricional e a construção de sua política: uma visão histórica. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 18(1): 1-10, 2011. Disponível em:

<http://ideiasnamesa.unb.br/upload/bibliotecaIdeias/1390904042SAN_e_a_construcao_de_sua_politica.pdf> Acesso em: 28 ago. 2016.

FAO. **Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação**. Roma: Cúpula Mundial da Alimentação; 1996.

Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.HTM>> Acesso em 11 set. 2016.

FAO. **Direito à Alimentação e Segurança Alimentar e Nutricional nos países da CPLP – Diagnóstico de Base**, 2013. Disponível em:

<<http://www.fao.org/docrep/018/i3348p/i3348p.pdf>> Acesso em 22 set. 2016.

FAO. **O estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: um retrato multidimensional**, Relatório 2014. Brasília, 2014. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/SANnoBRasil.pdf> Acesso em: 18 set. 2016.

FERNANDES, Thais Domingues Coelho. **A Cooperação Internacional Brasileira para o Desenvolvimento: Um enfoque na Segurança Alimentar e Nutricional dos PALOPS**. Brasília: Universidade de Brasília, 2011.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. (Orgs.) **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em:

<<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>> Acesso em: 12 out. 2016.

HIRAI, Wanda Griep; SILVA, Élyda Vilela da; MAIA, Jéssica Laís Batista. **Segurança alimentar e nutricional: a cultura alimentar da população quilombola**. In: VII Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís, 2015. Disponível em:

<<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo10/seguranca-alimentar-e-nutricional-a-cultura-alimentar-da-populacao-quilombola.pdf>> Acesso em: 13 set. 2016.

KORNIJEZUK, Nádia Bandeira Sacenco. **Segurança Alimentar e Nutricional: uma questão de direito**. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 2008. Disponível em:

<http://reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/2008_NadiaBSKornijezuk.pdf> Acesso em: 23 jul. 2016.

LEÃO, Marília; MALUF, Renato Sérgio. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira**. Brasília: ABRANDH, 2012. Disponível em: <<https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-brazil-experience-food-nutrition-security-190214-pt.pdf>> Acesso em: 29 out. 2016.

LOPES, Lucia. **A cooperação triangular do Brasil na África: estudo de caso de Moçambique**. Artigo (Especialização em Relações Internacionais). Brasília: Universidade de Brasília, 2014. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/8647/1/2014_LuciaLopes.pdf> Acesso em: 28 out. 2016.

LUMSDAINE, D.H. **Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989**. Princeton University Press, 1993.

MACEDO, Dione Chaves de; TEIXEIRA Estelamar Maria Borges; JERÔNIMO, Marlene; BARBOSA Ozeni Amorim; OLIVEIRA Maria Rita Marques de. A construção da política de segurança alimentar e nutricional do Brasil. **Rev. Simbio-Logias**, v.2, n.1, Maio/2009. Disponível em: <http://www.ibb.unesp.br/Home/Departamentos/Educacao/Simbio-Logias/A_Construcao_da_Politica_de_Seguranca.pdf> Acesso em: 11 set. 2016.

MALUF, Renato Sérgio. O CONSEA na construção do sistema e da política nacional de segurança alimentar e nutricional. In: SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de. (Orgs.) **Fome Zero: A experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010. cap. 11. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i3023o.pdf>> Acesso em: 16 set. 2016.

MALUF, Renato Sérgio; SANTARELLI, Mariana; PRADO, Veruska. **A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional: determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional**. Rio de Janeiro: CERESAN, 2014. Disponível em: <http://r1.ufrj.br/cpda/ceresan/docs/Cooperacao_Brasileira_em_SAN.pdf> Acesso em: 08 out. 2016.

MRE. **Eixo IV - Inserção no cenário mundial e soberania: sub eixo 1 – política externa**. Brasília, 2010.

OLIVEIRA, Luiz Felipe Candido de; CASTRO, Sergio Duarte de. Soberania alimentar. **Estudos**. Goiânia, v.40, n.3, p. 311-320, jun/ago. 2013. Disponível em: <<file:///C:/Users/PESSOAL-PC/Downloads/3108-9240-1-PB.pdf>> Acesso em: 11 set. 2016.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nova York: ONU, 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>> Acesso em: 11 set. 2016.

ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova York: ONU, 1966. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf> Acesso em: 11 set. 2016.

ONUBR. **Assembleia Geral da ONU proclama Década de Ação sobre Nutrição (2016-2025)**, 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/assembleia-geral-da-onu-proclama-decada-de-acao-sobre-nutricao-2016-2025/>> Acesso em: 22 jul. 2016.

ONUBR. **Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>> Acesso em: 23 jul. 2016.

PACHECO, Maria Emília L. Segurança Alimentar e Nutricional: novas políticas para antigos problemas. **Proposta** N ° 97 Jun./Ago. 2003.

PLONSKI, Guilherme Ary. A administração de projetos ligada à Cooperação Técnica Internacional: visão de conjunto. In: MARCOVITCH, Jacques. (Org) **Cooperação Técnica Internacional: estratégia e gestão**. São Paulo: Edusp, 1994.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani César de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2ª ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PUENTE, Carlos Alfonso 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. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/715-Cooperacao_Tecnica_Horizontal_Brasileira_como_Instrumento_da_Politica_Externa_A.pdf> Acesso em: 09 out. 2016.

SANTARELLI, Mariana. **Cooperação Sul-Sul brasileira: a experiência do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Moçambique**. ActionAid, 2015. Disponível em: <http://www.actionaid.org.br/sites/files/actionaid/pronae_actionaid_set2015_final.pdf> Acesso em: 15 out. 2016.

SHAW, D. John. **World Food Security: a History since 1945**. London: Palgrave Macmillan, 2007.

SILIPRANDI, Emma. É possível garantir a soberania alimentar a todos os povos no mundo de hoje? **Agroecol e Desenv Rur Sustent**, Porto Alegre, v.2, n.4, out/dez.2001. Disponível em: <http://www.emater.tche.br/docs/agroeco/revista/ano2_n4/revista_agroecologia_ano2_num4_parte05_opinioao.pdf> Acesso em: 11 set. 2016.

SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**. v.9, n.23, 1995. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8849/10401>> Acesso em: 13 set. 2016.

SILVA, Cassiano Oliveira da; DE-SOUZA, Daurea Abadia; PASCOAL, Grazieli Benedetti; SOARES, Luana Padua. **Segurança Alimentar e Nutricional**. 1. ed. Rio de Janeiro: Rubio, 2016.

SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de. (Orgs.) **Fome Zero: A experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i3023o.pdf>> Acesso em: 16 set. 2016.

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf> Acesso em: 11 set. 2016.

SOUZA, Luciana Rosa de; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. **Fome Zero: evolução desde o conceito de segurança alimentar até o projeto (versão de 2001)**. In: XLIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural. Fortaleza, 2006. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/5/383.pdf>> Acesso em: 15 set. 2016.

TAKAGI, Maya; SILVA, José Graziano. Novos e velhos desafios para alcançar a segurança alimentar no século XXI. In: SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de. (Orgs.) **Fome Zero: A experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010. cap. 12. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i3023o.pdf>> Acesso em: 16 set. 2016.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **O Direito Humano à Alimentação**. São Paulo: Cortez, 2002.