

Introdução

Este trabalho tem o objetivo de mostrar como a segurança alimentar se conformou como uma linha de ação internacional do Brasil nos últimos anos (2003-2010). Para tanto, será feito um apanhado histórico do processo no qual a segurança alimentar se tornou um tema da agenda internacional por meio da FAO, no final da Segunda Guerra Mundial. Em seguida, apresenta-se um breve histórico das políticas públicas implementadas no Brasil na área de segurança alimentar. Em terceiro, será apresentada a iniciativa do Governo Lula de transformar o combate à fome e à pobreza em linha de ação internacional do Brasil. Além disso, serão expostos os principais parceiros do Brasil nos programas de segurança alimentar. Por último, será feita uma conclusão com as principais ideias inferidas da pesquisa.

1. A FAO e a ideia de segurança alimentar

A expressão Segurança Alimentar começou a ser utilizada logo após a Primeira Guerra Mundial, quando essa traumática experiência deixou claro que um país poderia dominar outro através do suprimento alimentar e que isso poderia tornar-se uma arma poderosa. Nesse sentido, o abastecimento alimentar adquiria um significado de segurança nacional, apontando para a necessidade de formação de estoques “estratégicos” de alimentos, fortalecendo a ideia de que a soberania de uma nação dependia de sua capacidade de autoprovisão de alimentos e de matérias-primas. Portanto, o termo segurança alimentar é de origem militar e vinculava a questão alimentar exclusivamente à capacidade de produção. Segurança alimentar significava, sobretudo, soberania (HIRAI & ANJOS, 2007).

Em 1943, quando milhões de europeus tiveram sua infraestrutura agrícola

¹ Aluna do Mestrado em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

destruída pelas guerras, 44 governos se reuniram em Hot Springs, na Virgínia (Estados Unidos da América), e se comprometeram a criar uma organização internacional na esfera da alimentação e agricultura. Em junho de 1945 um documento foi preparado em nome da Comissão Interina das Nações Unidas sobre Alimentação e Agricultura. O informe da Comissão Interina e o projeto de Constituição foram os elementos principais que conduziram a fundação da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO)² na qualidade de organismo especializado das Nações Unidas no dia 16 de outubro de 1945. Nos anos imediatamente posteriores a segunda guerra mundial, os esforços da FAO se centraram em grande parte nos países da Europa e no Japão, dentro das medidas de reconstrução da infraestrutura produtiva (FAO, 2010).

Na medida em que o processo de descolonização avançava nos anos sessenta, um número crescente de nações que acabava de conquistar a independência passou a ser membro das Nações Unidas e seus organismos. Com a retirada das potências coloniais, o sistema das Nações Unidas começou a assumir muita das responsabilidades relacionadas com a provisão da assistência financeira e técnica que tentavam obter os novos Estados (FAO,2010).

O sistema das Nações Unidas, incluindo a FAO e outras organizações do grupo original de organismos especializados, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Mundial de Saúde (OMS) e a Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura (UNESCO), cresceram rapidamente nos anos sessenta e setenta em resposta a estas novas demandas (FAO, 2010).

Este crescimento foi acompanhado pela fundação de novas entidades no marco do sistema, incluindo, em esferas de interesse da FAO, o Programa Mundial de Alimentos (PMA) em 1963, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1965, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) em 1972 e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) em 1977, e em estreita relação com o sistema das Nações Unidas, o Grupo Consultivo sobre Investigação Agrícola Internacional (GICAI) em 1971 (FAO, 2010).

A ideia inicial sobre Segurança Alimentar, que estava essencialmente ancorada na produção de alimentos, manteve-se até a I Conferência Mundial de Segurança Alimentar promovida pela FAO, realizada em Roma, em 1974. Essa Conferência

² A sigla corresponde ao nome da organização em inglês: Food and Agriculture Organization.

resultou na Declaração sobre a erradicação da Fome e da Subnutrição (HIRAI & ANJOS, 2007).

Já em 1996, mais de 180 nações participaram da Cúpula Mundial da Alimentação (CMA), as quais se comprometeram em diminuir pela metade, até o ano 2015, o índice de pessoas subnutridas no mundo. Foram concebidos dois grandes documentos: a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial, listando sete compromissos que os governos participantes iriam assumir para elevar o nível de segurança alimentar, e o complementar plano de ação da Cúpula Mundial da Alimentação, listando objetivos específicos para alcançar as metas consubstanciadas na declaração (HIRAI & ANJOS, 2007).

A meta de erradicar a fome dessa declaração viu-se refletida e ampliada no contexto da realização da Cúpula do Milênio das Nações Unidas, nos anos 2000. A declaração do Milênio estabeleceu oito metas de desenvolvimento do milênio, sendo a primeira a de erradicar a pobreza extrema e diminuir pela metade o número de pessoas que passam fome no mundo até 2015 (GODINHO, 2007).

Esse compromisso foi renovado em Roma, no dia 11 de junho de 2002, dessa vez por 182 países signatários. No marco do documento final da Cúpula Mundial da Alimentação + 5 (CMA +5), os chefes de estado e de governo evidenciaram a necessidade de renovar os esforços de organizações internacionais, da sociedade civil e do setor privado, no sentido de atuar de modo ainda mais incisivo com vistas a pôr fim à tragédia que alcançava, naquele ano, quase 800 milhões de pessoas em todo o mundo (BELIK, 2006).

Em novembro de 2009, realizou-se em Roma, a última Cúpula Mundial da Alimentação. Houve uma preocupação em reiterar comprometimentos anteriores, como os esforços relativos ao objetivo número 1 das Metas do Milênio a ser alcançado até 2015 (FAO, 2009. p.2), e também o compromisso dos países desenvolvidos de repassar 0.7 de seus respectivos PIB's até 2015 para o Official Development Assistance (ODA) direcionado aos países em desenvolvimento, bem como ampliar de 0.15 para 0.2 o percentual do PIB a ser repassado para os países menos desenvolvidos (FAO, 2009: 6).

A falta de substância na declaração foi atribuída à pouca efetividade do encontro, no qual se esperava a presença de todos os Chefes de Estados associados à

FAO, o que não ocorreu³. Com a participação de governantes de países africanos, latino-americanos e asiáticos, mas com a ausência dos líderes do Grupo dos Oito (G8, os sete países mais ricos e mais a Rússia), com exceção do primeiro-ministro italiano, Silvio Berlusconi, a declaração da Cúpula ficou reduzida a um documento sem propostas concretas, orçamentos, metas nacionais, ou programas. O insucesso da última Cúpula Mundial sobre a Alimentação foi o exemplo da falta de interesse dos países desenvolvidos na questão da insegurança alimentar global.

No âmbito internacional a problemática alimentar continua à margem dos principais objetos de negociação dos organismos internacionais multilaterais. Outros temas, como energia, terrorismo, segurança militar e comércio internacional continuam dominando a agenda. A segurança alimentar ainda é pouco vista como algo que afeta diretamente a segurança estatal e, por tanto, esse tema acaba não se constituindo como prioridade dentro das preocupações políticas e de segurança.

2. As políticas de segurança alimentar no Brasil

Os debates sobre segurança alimentar parecem ser recentes na política nacional. De fato, os diálogos com a sociedade brasileira sobre o tema datam do início da década de 1990. No entanto, algumas políticas já haviam sido implementadas anteriormente, sendo como tantas outras políticas, medidas tomadas de cima para baixo, sem a participação da sociedade. Como veremos a seguir, o processo de redemocratização vivido na década de 1980 também é um dos motivos da ascensão das temáticas sociais no início dos anos 1990.

Nos anos de 1930, podem-se identificar antecedentes de políticas públicas que afetavam direta ou indiretamente a segurança alimentar no país. Em 1939, foi criada a Comissão de Abastecimento, que tinha por objetivo regular tanto o comércio como a produção de alimentos, combustíveis e medicamentos. Entre as iniciativas da Comissão destaca-se a criação de restaurantes populares e mecanismos de incentivos à produção agrícola (GODINHO, 2007).

³ Notícia publicada pela Agência EFE: “Cúpula contra fome da FAO divide países pobres e ricos” publicada no dia 17 de novembro de 2009. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL1382388-5602.00-CUPULA+CONTRA+FOME+DA+FAO+DIVIDE+PAISES+POBRES+E+RICOS.html>. Acessado no dia 17 de novembro de 2009.

Nas décadas de 1950 e 1960, destaca-se a atuação de Josué de Castro nos níveis nacional e internacional. Josué de Castro foi presidente de FAO entre 1952 e 1956, foi deputado do Congresso brasileiro entre 1955 e 1963, e em 1960 presidiu a Campanha de Defesa contra a Fome, promovida pelas Nações Unidas (GODINHO, 2007).

Nesse período a atuação do governo concentrou-se no abastecimento, com a criação da Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP) em 1951. A Comissão tinha o papel de fiscalizar e controlar canais de comercialização. Na década de 1960, a rede de fiscalização de abastecimento se ampliou e a tendência de manteve. Os esforços políticos se voltaram mais para o fornecimento de alimentos a preços reduzidos, do que ao combate à fome (GODINHO, 2007).

Na década de 1970, cria-se o INAN (Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição) com o objetivo de formular uma política de alimentação e nutrição, inserida na proposição do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), o qual integrava o I PRONAN (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição). A abrangência de suas ações incluía o sistema de produção e distribuição de alimentos básicos e o fornecimento de suplementação alimentar a parcelas de população de baixa renda (HIRAI & ANJOS, 2007).

No entanto, as primeiras referências à expressão “segurança alimentar”, enquanto política pública, surgem ao final de 1985 através do Ministério da Agricultura, que prevê uma “Política Nacional de Segurança Alimentar” que visava atender às necessidades alimentares da população e atingir a autossuficiência nacional na produção de alimentos. Formulada por uma equipe de técnicos, a convite do Ministério da Agricultura, ela trouxe consigo, à época, poucos desdobramentos. A utilização da noção de segurança alimentar limitava-se até então em avaliar o controle do estado nutricional dos indivíduos, sobretudo a desnutrição infantil, sob a égide da Vigilância Sanitária (MALUF *et al*, 1996).

A proposta de elaborar uma política de Segurança Alimentar também contemplava a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar que deveria ser presidido pelo Presidente da República e composto por Ministros de Estado e representantes da sociedade civil. Esse tema foi retomado durante a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, realizada em 1986, a qual colocava a alimentação como um direito básico (MALUF *et al*, 1996).

O conceito de Segurança Alimentar ampliava-se incorporando às esferas de produção agrícola e do abastecimento as dimensões do acesso aos alimentos, das carências nutricionais e da qualidade dos alimentos. Começava-se então a falar de Segurança Alimentar e Nutricional (VALENTE, 1995).

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) criado em 1993 no governo de Itamar Franco, foi precedido pelo movimento social da “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, iniciado em 1991, às margens do governo de Fernando Collor de Melo (VALENTE, 1995).

O movimento desencadeado pela “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida” assumiu uma dimensão nacional, inspirada em razões de ordem ética e na importância da solidariedade. Seu mérito foi o de denunciar a existência de 32 milhões de miseráveis nos campos e nas cidades do país (HIRAI & ANJOS, 2007).

Sob a liderança do sociólogo Herbert de Souza, desencadeia-se a Campanha contra a Fome, e com o apoio do CONSEA, realiza-se a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar em julho de 1994, que tinha como objetivo indicar diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA, 2007).

O CONSEA foi criado como órgão de aconselhamento da Presidência da República e compunha-se de Ministros e representantes da sociedade civil. A instituição do CONSEA introduziu a questão alimentar como tema prioritário na agenda nacional. A partir de então, as políticas de produção, comercialização, distribuição e consumo adotaram uma perspectiva de descentralização e diferenciação regional. Em paralelo, foram adotadas uma série de medidas emergenciais contra a fome. Várias ações governamentais de controle de qualidade e estímulos às práticas alimentares saudáveis foram implementadas e ampliaram a noção de segurança alimentar no início dos anos 1990 (VALENTE, 2004).

Alguns autores apresentam avaliação crítica em relação ao período que corresponde ao governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) no tocante às políticas públicas sociais, em especial as de combate à fome. Duas críticas se destacam: a) estreitamento do diálogo com a sociedade civil; b) ausência de referencial e de parâmetros unificados às políticas públicas de combate à fome, considerando que o Conselho da Comunidade Solidária reorientou as políticas sociais, reduzindo a ênfase

no conceito de segurança alimentar e nutricional e focando-se no combate à pobreza (GODINHO, 2007).

Em 1995, o CONSEA foi extinto, poucos dias após a posse de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A partir de então foi adotada o que Flávio Valente chamou de “zelosa resistência dos controladores da política econômica”. Durante o governo FHC vigorou o Programa Comunidade Solidária, considerado um “risco de concepção e de possível retrocesso no trato da questão alimentar”. (2004: 2,6).

Um marco desse período foi a aprovação em 1999, da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) por parte do Ministério da Saúde, o que na verdade representava mais uma contribuição setorial da saúde ao problema da fome e da desnutrição do que de fato uma política nacional (GODINHO, 2007).

Adotou-se então uma “nova estratégia”: a de transferir gradativamente as famílias beneficiadas por algum programa social anterior para os “novos programas” criados em 2001, como o “Bolsa-Alimentação” e o “Bolsa-Escola”, os quais foram implantados pelo Ministério da Educação com recursos provenientes do Fundo de Combate à Fome (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001: 23).

Como observa Rodrigo Godinho, o período que corresponde ao governo FHC, não apresenta indícios de que o desenvolvimento no âmbito internacional, em termos de debate e ações, possam ter impulsionado as políticas domésticas de combate à fome. Os impactos da participação nos principais eventos internacionais do período (CMA de 1996 e CMA+5 de 2002) foram relativamente modestos no Brasil (GODINHO, 2007: 249).

Por pressão da sociedade civil o tema voltou à agenda política nacional de forma pontual. No entanto, a crise social no final do segundo mandato, possibilitou a abertura real para a discussão e tornou-se campanha eleitoral em 2002. Ainda segundo Valente (2004: 2), “em um certo sentido, a vitória de Lula é um resultado da incapacidade política do governo FHC em dar uma resposta efetiva à questão da fome, da miséria e da desnutrição, e a do associado e conseqüente profundo agravamento da violência e da insegurança de toda a população.”

No primeiro dia de governo, em 2003, o presidente Lula criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), seguido pela reativação do CONSEA. Em 2004, a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar

foi convocada, com o objetivo de propor diretrizes para o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, além da deliberação sobre a lei que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. (CONSEA, s/d).

Em julho de 2007, foi realizada a III CNSAN, com o objetivo propor diretrizes e prioridades da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), a implementação e normatização do SISAN e também a incorporação da SAN nos eixos estratégicos de desenvolvimento do país e da sua inserção internacional (CONSEA, s/d). Como visto, a partir de 2003 foram adotados novos princípios através da reorientação das políticas sociais, na medida em que o governo procurou definir o combate à fome e à pobreza como prioridade da agenda política nacional.

3. A segurança alimentar nas ações internacionais do Brasil (2003-2010)

O Brasil tem sido considerado um dos países mais atuantes no combate à fome no mundo nos últimos oito anos. A chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência, no ano de 2003, representou um *turning point* no trato das questões sociais no Brasil. Essa virada teve claros reflexos na política externa brasileira, que passou a adotar o combate à fome e o desenvolvimento social como bandeira da atuação do Brasil no meio internacional.

A participação do Brasil na Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) aumentou em número e grau. Ademais, outros espaços também foram mais valorizados como meios de busca pela segurança alimentar, como os BRIC's (Brasil, Rússia, Índia e China), o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), o Mercosul, o CARICOM (Caribbean Community), a União Africana, o Banco Mundial, o Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID), além de iniciativas bilaterais.

Amado Cervo (2008, p. 496) defende a ideia de que a partir de 2003 a política externa brasileira passou a operar por meio do *multilateralismo de reciprocidade*, ao inserir-se internacionalmente de forma mais madura, orientado pelo paradigma logístico, buscando “democratizar a globalização”, através da participação ativa na confecção das regras internacionais.

Ao ressaltar que a escassez de alimentos é uma das características da ordem da globalização, assim como a interdependência ou as crises energética e ambiental,

Amado Cervo faz uma importante observação quando diz que o combate à fome e à pobreza aparece nas ações da política exterior do Brasil como “uma pitada de moral” (2008: 493,494). Nesse caso, a busca pela segurança alimentar seria uma forma de resgatar valores morais que classicamente eram dissociados da prática política, com a humanização dos objetivos de política externa.

Pio Penna observa que com a chegada de Lula ao poder, existia uma obrigatoriedade dos temas sociais na agenda política nacional, a política externa transformou-se, dessa forma, em instrumento para promover tais questões. Segundo Penna, “Ao lado dos temas considerados estratégicos, como a integração sul-americana e o acesso ao Conselho de Segurança das Nações Unidas como membro pleno, o governo Lula tentou capitalizar apoio internacional para suas propostas de cunho social” (2006: 356).

De fato, o Brasil foi grande catalisador de financiamento e cooperação com instituições internacionais. No início do governo Lula, foi montado um grupo de transição de governo que trabalhou junto a uma comissão composta por membros do Banco Mundial, do BID e da FAO. Este grupo avaliou as possibilidades do Programa Fome Zero, e cada uma das instituições ficou responsável pelo financiamento e incentivo de algum setor do grande projeto de combate à fome brasileiro.

Além de atrair financiamento para os programas nacionais, a política externa brasileira vem buscando, através de três canais principais, estabelecer comprometimento que engendrem planos e programas sólidos no combate à fome. Os três eixos de ação da PEB na promoção da SAN são: a) negociações internacionais; b) cooperação Sul-Sul na área de segurança alimentar, nutricional e de desenvolvimento agrícola; c) assistência humanitária (CAISAN, 2009: 47).

3.1 FAO, arranjos inter-regionais, acordos bilaterais e coalizões: os fronts do combate à fome

A segurança alimentar, como visto, é um tema recente na política nacional, e mais ainda na política externa brasileira. Desde o início do governo Lula em 2003, ficou claro a importância dada pela Política Externa Brasileira aos fóruns multilaterais (CERVO, 2008: 105). Nesse sentido, a FAO tornou-se um importante espaço de atuação

para o governo Lula, movimento que corrobora com o protagonismo da temática de segurança alimentar no ambiente nacional, desde sua campanha em 2002.

Os compromissos assumidos no âmbito da FAO têm muito haver com o engajamento brasileiro na conformação de um regime de segurança alimentar. E segundo Antônio Jorge Ramalho da Rocha (2006: 76), “(...) o Brasil utiliza sua participação em regimes internacionais como uma forma de aumentar sua influência sobre estruturas, agentes e processos políticos internacionais”.

Assim sendo, várias noções, como o próprio conceito de SAN, foram internalizadas politicamente, e se traduzem numa série de programas e de políticas públicas que buscam a configuração de um quadro nacional de segurança alimentar, institucionalmente chamado de Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN).

Em dezembro de 2004 o presidente Lula, juntamente com o presidente francês Jacques Chirac, o presidente chileno, Ricardo Lagos e o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, reuniram-se e fizeram uma declaração com 15 pontos a respeito de temas sociais e econômicos globais, chamada “Ação contra a fome e a pobreza”. Nesse encontro ficou decidido a necessidade de se estabelecer um grupo técnico com o objetivo de se fazer um estudo de diferentes propostas para, entre outros, “(...) explorar meios pelos quais agências especializadas da ONU e o PNUD possam complementar a ação da FAO, do PMA do FIDA e de outros programas das Nações Unidas, na identificação, disseminação e promoção de boas práticas no combate à fome e à pobreza.” (SILVA *et al*, 2004).

Segundo Celso Amorim (2005), o fortalecimento da cooperação internacional tem sido um dos maiores desafios do presente, e “Esse conjunto de iniciativas (...) revela a disposição do Brasil de colocar-se como um país que quer, e pode contribuir ativamente para a construção da paz e da segurança entre as nações e o desenvolvimento econômico com justiça social.” (AMORIM, 2005: 245).

Com o objetivo de colocar a questão da fome e da pobreza no centro da agenda internacional, em 2005, o Presidente Lula convocou a Reunião de Nova York. Na ocasião, mais de cinquenta chefes de estados se reuniram e foram apresentados novos mecanismos de financiamento ao desenvolvimento. Ao final foi apresentado um documento que versa sobre a arrecadação de dinheiro para o combate à fome por novos meios. Dentre os chamados mecanismos financeiros inovadores, inclui-se o projeto de

uma “contribuição solidária sobre passagens aéreas para o desenvolvimento sustentável global.”⁴

No marco das relações Sul-Sul, em maio de 2010 foi realizado o “Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural”, o evento propiciou uma discussão de temas e de propostas de cooperação entre o Brasil e a África no campo da agricultura e segurança alimentar. Foram anunciadas novas iniciativas de cooperação, como o Centro de Estudos Estratégicos e de Capacitação em Agricultura Tropical da Embrapa e dez Projetos-Piloto do Programa de Aquisição dos Alimentos na África (BRASIL-ÁFRICA, 2010:2).

Através de acordo de cooperação, na Venezuela, a Embrapa e o Ministério da Agricultura daquele país, desenvolvem trabalhos nas áreas de produção de sementes de grãos e pasto, sanidade animal, melhoramento de bovinos, produção de frangos e agricultura familiar (com expansão da superfície cultivada). A renovação do acordo em abril de 2010, demonstra os importantes avanços obtidos por essa cooperação. (BRASIL-VENEZUELA, 2010:3).

Em recente encontro de Cúpula Brasil-CARICOM (Caribbean Community), ficou estabelecido a instalação do Escritório Regional para a América Central e o Caribe da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, em parceria com o Instituto Caribenho de Pesquisa e Desenvolvimento Agrícola - CARDI, que deverão levar ao estabelecimento de Acordo para o desenvolvimento de pesquisas conjuntas e o intercâmbio de técnicos (BRASIL-CARICOM, 2010. p. 6).

O IBAS, coalizão formada por de Índia, Brasil e África o Sul se assenta em três pilares: concertação política, cooperação setorial e o Fundo IBAS.⁵ A cooperação setorial abriga 16 Grupos de Trabalho, dentre eles, um de agricultura e um de desenvolvimento social.

O Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza, criado em março de 2004, visa apoiar projetos viáveis e replicáveis que, baseados nas capacidades disponíveis nos países do IBAS e em suas experiências bem-sucedidas, contribuam com as prioridades

⁴ “Declaração sobre fontes inovadoras de financiamento ao desenvolvimento”. Ação Contra a Fome e a Pobreza. Nova York, 14 de setembro de 2005. Disponível em: www.mre.org.br. Acessado no dia 17 de novembro de 2009.

⁵ Informações oficiais retirados do site do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/forum-ibas>. Acessado no dia 01 de dezembro de 2010.

nacionais de países de menor desenvolvimento. Cada um dos três países do IBAS comprometeu-se a destinar US\$ 1 milhão anuais ao Fundo. Os recursos do Fundo IBAS são administrados pela Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul (UECSS) do PNUD (MRE, 2010).

4. A segurança alimentar como uma política de Estado: o legado Lula

Em âmbito internacional, as ações brasileiras no combate à fome e à pobreza são inovadoras, considerando que é a primeira vez na história da diplomacia brasileira que esse tema se constitui como uma linha de ação do Brasil no mundo. Dessa forma, ainda é prematuro afirmar que essa iniciativa já se configura como uma política permanente da diplomacia brasileira.

É possível que, a partir dos próximos governos, este tema deixe de ser uma das bandeiras levantadas pelo Brasil no meio internacional, até porque essa postura estava diretamente ligada à figura do Presidente Lula, que definiu que essa seria sua causa pessoal. No entanto, podemos afirmar que esta política ainda permanecerá por alguns anos nas ações PEB em função dos vários acordos e compromissos firmados pelo Brasil ao longo dos oito últimos anos.

Novas e renovadas tendências são observadas na PEB a partir dos anos 2000. Nas palavras de Thiago Gehre:

Da análise e interpretação histórica do presente percebem-se cinco tendências que se cristalizaram entre 2000 e 2010: valorização das grandes linhas da PEB, reorientação da PEB como vetor de desenvolvimento, revisão do papel internacional do Brasil, renovação conceitual da diplomacia brasileira e a democratização da formulação da PEB (2009:143).

Aqui destacamos as três últimas tendências. A terceira que trata da “revisão do papel internacional do Brasil”, apesar de o autor se referir especialmente ao contexto sul-americano e o reforço da ideia de integração, sublinha-se também o combate à fome e a forte atuação do Brasil junto aos países mais vulneráveis, em projetos de cooperação técnica agrícola. Dada a expertise desenvolvida no Brasil no setor agrícola, o país

deixou de ser um receptor e passou a transferir tecnologia a países pouco desenvolvidos, renovando seu papel nos fluxos de cooperação internacional.

(...) ficaria a dúvida quanto à postura de política externa adotada pelo governo Lula, que claramente erigiu o combate à fome como eixo principal de sua política governamental. Não obstante, os eventos imediatamente posteriores a sua posse, bem com a resposta afirmativa do governo, parecem ser animadores do ponto de vista do engajamento com a imagem de um Brasil atuante na cena internacional (GEHRE, 2009:157).

A quarta tendência fala da renovação conceitual da diplomacia brasileira. Segundo Gehre, a postura adotada pelo Brasil ao fazer reverberar nos fóruns internacionais o conceito de América do Sul, fez com que se afirmasse o seu significado e sua representatividade política diante do mundo. Mas dentro dessa tendência outros aspectos podem ser acrescentados.

Note-se a adoção de um novo princípio de política externa durante esse período. O princípio da *não-indiferença*, que corrobora até mesmo com a revisão do papel internacional do Brasil. Ao não ignorar os problemas de outros países, estabelecendo por meio do diálogo algum tipo de contribuição, o Brasil adota o princípio da não-indiferença como guia de suas ações no meio internacional, fortemente evidenciado na luta contra a fome e a pobreza.

Elaborado em solo africano, com base no conhecimento popular que advertia não ser possível resignar-se diante do sofrimento alheio, esta nova doutrina pode ser compreendida, dentro da sociologia das ausências e emergências, como alternativa ao Princípio que, até então, havia figurado como cláusula pétrea nas Relações Internacionais: a Não-Intervenção. Apesar de não haver sido mencionado acima da linha do Equador, onde ainda é inexistente, as necessidades que levaram à adoção deste novo paradigma também são sentidas para além mar, chegando ao Brasil e à América Latina no momento em que se percebe que o desenvolvimento "ilhado" já não é mais possível (SEITENFUS, ZANELLA & MARQUES, 2007:7).

Quanto à quinta tendência, que trata da democratização da formulação da PEB, observa-se que o papel desempenhado pelo CONSEA corrobora com essa tendência. Nos assuntos que afetam direta ou indiretamente a segurança alimentar, é notável que a sociedade civil, através de seus representantes naquele Conselho, tenha a possibilidade de participar da formulação das posições adotadas pelo Brasil nas negociações internacionais. De fato, a formulação de política externa no Brasil acompanha o processo de democratização vivido pelo país. Segundo Saraiva,

(...) o espaço público vem ganhando força, ainda que de forma reativa, no âmbito das discussões das relações internacionais no Brasil. O debate vem se qualificando de forma célere, para surpresa dos que imaginavam deter o monopólio da discussão. Participando cada vez mais dos debates em torno do seu destino como nação, a sociedade brasileira vem, de forma madura, decidindo suas opções externas, a incluir essa dimensão no processo de escolha dos seus governantes. A abertura desses horizontes sociais das relações internacionais vem permitindo associar o espaço comum (das ruas, das praças e do cotidiano) ao espaço político (o do poder decisório), na inédita criação do espaço público. O coração do funcionamento democrático das instituições vem, portanto, beneficiando-se do aprendizado da reflexão acerca do lugar do Brasil no mundo (2002:6).

As renovações conceituais, a democratização da formulação da PEB, e uma nova autoimagem que revela a possibilidade de o Brasil ter um novo papel nas relações internacionais, convergem no sentido de renovar as possibilidades brasileiras internacionalmente.

Nesse sentido, observa-se que a segurança alimentar se insere nas tendências que Gehre (2009) observa que vêm se cristalizando na política externa. Ao depararmos com isso, percebemos que ainda que o combate à fome e à pobreza seja ligado à figura do presidente Lula, a segurança alimentar ainda fará parte das ações internacionais por um bom tempo, pelo menos até que se cumpram os acordos e compromissos assumidos pelo Brasil.

Conclusões

A partir de 2003, pela primeira vez na história da diplomacia brasileira, o combate à fome e à pobreza se constitui como uma linha de ação da política externa brasileira. O principal eixo de atuação do Brasil na temática é a Cooperação Sul-Sul, na transferência de tecnologia e *know-how* em produção agrícola, como demonstrado com os acordos de cooperação com países da África, do Caribe e da América do Sul.

A atuação brasileira no combate à fome e à pobreza se traduziu em acordos de cooperação, iniciativas inter-regionais e engajamento nas negociações em fóruns multilaterais. Ainda não é possível afirmar que este tema terá o mesmo peso nas ações internacionais do Brasil nos governos seguintes, mas é certo que o Brasil continuará atuando naqueles compromissos que já foram firmados, dada a forte tradição brasileira de cumprir com os acordos e compromissos assumidos no meio internacional.

Em suma, as iniciativas brasileiras no combate à fome e à pobreza, tanto no meio nacional, quanto no internacional, são inovadoras e conferem ao Brasil uma nova imagem, de um país atuante nas causas sociais, preocupado com a boa governança do mundo e os novos desafios do século 21, que se baseia em valores fundamentais do homem, como a solidariedade e o respeito, na formulação de sua inserção internacional no mundo globalizado.

Referências Bibliográficas

Artigos

AMORIM, Celso. “Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos”, 2005. *In* Política Externa Brasileira Volume II. Discursos, Artigos e entrevistas do Ministro Celso Amorim (2003-2006). Ministério das Relações Internacionais. Brasília, 2007.

BELIK, Walter. “As várias dimensões da Fome”. *Jornal da Unicamp*, 12 a 25 jun. 2006, p. 2. Disponível em: http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/jornalPDF/ju327pg02.pdf. Acessado no dia 20 de novembro de 2010.

BELIK, Walter; SILVA, José Graziano da; TAKAGI, Maya. “Políticas de Combate Fome”. São Paulo: *Perspectiva*. v. 15. n. 4, 2001, p. 119-129. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/2322>. Acessado no dia 20 de novembro de 2010.

FAO. “A História da FAO- Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação”. s/d. Disponível em: <http://www.rlc.fao.org/pr/quienes/sesenta.html>. Acessado no dia 31 de agosto de 2010.

HIRAI, W. G. & ANJOS, F. S. “Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil”. Revista Textos & Contextos Porto Alegre v. 6 n. 2 p. 335-353. jul./dez. 2007. Disponível em: <http://revistaseletronicas.puocs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/2322/3251> Acessado no dia 20 de novembro de 2010.

MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio L. “Contribuição ao tema segurança alimentar no Brasil”. Revista Cadernos em Debate, NEPA, UNICAMP, p. 66-88, 1996.

PENNA, Pio F. “Estratégias de desenvolvimento social e combate à pobreza no Brasil”. In ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. Relações internacionais do Brasil: temas e agendas. v.2. São Paulo: Saraiva, 2006.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. “O Brasil e os Regimes Internacionais”. In Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas, v.2 / Henrique Altemani de Oliveira e Antonio Carlos Lessa (Org.). São Paulo: Saraiva, 2006.

SARAIVA, José Flávio Sombra. “O desafio africano”. Revista Brasileira de Política Internacional. 45 (2): 5-25, 2002.

SEITENFUS, Ricardo Antônio da Silva. ZANELLA, Cristine Koehler. MARQUES Pâmela Marconatto. “O Direito Internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não-indiferença”. Rev. Bras. Polít. Int. 50 (2): 7-24, 2007.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. “A evolução, conceito e o quadro da segurança alimentar dos anos 90 no mundo e no Brasil.” 1995. Disponível em: www.sept.pr.gov.br/conselhos/consea/artigos. Acesso em: abril de 2010.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck. “A política de insegurança alimentar e nutricional no Brasil de 1995 a 2002.” 2004. Disponível em: www.fomezero.gov.br/download/pol_inseg_alimentar_Flavio_Valente.pdf

Livros

CERVO, Amado Luiz. BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. 3ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

CERVO, Amado Luiz. Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

DUROSELLE, J.B.; RENOUVIN, Pierre. Introducción a la historia de las relaciones internacionales. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 2000.

GEHRE, Thiago. América do Sul: a ideia brasileira em marcha. Curitiba: Juruá, 2009.

Teses e Dissertações

GODINHO, Rodrigo de Oliveira. Normas internacionais e distribuição: caminhos da política redistributiva em jogos de dois níveis. Tese de doutorado em Relações Internacionais. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

ROCHA, Eduardo Gonçalves. Direito à alimentação: políticas públicas de segurança alimentar sob uma perspectiva democrática e constitucional. Dissertação de Mestrado em Direito, Estado e Constituição. Universidade de Brasília 2008.

Documentos Oficiais

BRASIL-ÁFRICA. Diálogo sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural – Documento Final, Brasília 13 de maio de 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica/agricultura> . Acessado no dia 19 de maio de 2010.

BRASIL-CARICOM . Declaração de Brasília - Reunião de Cúpula Brasil-CARICOM. Brasília, 26 de abril de 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2010/04/26/reuniao-de-cupula-brasil-caricom-2013-declaracao-de-brasilia-26-de-abril-de-2010>. Acessado no dia 19 de maio de 2010.

BRASIL-VENEZUELA. Comunicado Conjunto- Reunião Presidencial. Brasília, 28 de abril de 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/visita-ao-brasil-do-presidente-da-venezuela-hugo-chavez-2013-brasilia-28-de-abril-de-2010-2013-comunicado-conjunto> Acessado no dia 19 de maio de 2010.

CAISAN. Subsídio para Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Implantação do Sistema Nacional. Documento elaborado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar (CAISAN). Edição da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), 2009.

CONSEA. A segurança alimentar e nutricional com base no respeito à soberania alimentar e na promoção do direito humano à alimentação no âmbito internacional. Proposta de agenda de atuação para o CONSEA e o Governo brasileiro. Documento de 10 de dezembro de 2008. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/consea>. Acessado no dia 15 de outubro de 2009.

CONSEA. III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Por um Desenvolvimento Nutricional Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Documento Final, 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/consea>. Acessado no dia 15 de outubro de 2009.

CONSEA. Lei de Segurança Alimentar e Nutricional: Conceitos. Lei nº 11.346/2006, de 15 de setembro de 2006. Edição: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Governo Federal, s/d.

FAO. Declaration of The World Summit On Food Security. Rome, 16-18 November 2009. Disponível em: <http://www.fao.org/>. Acessado no dia 25 de novembro de 2009.

FAO. Projeto Fome Zero. Report of the Joint FAO/IDB/WB/Transition Team Working Group. 2003. Disponível em: www.fao.org/ Acessado no dia 20 de abril de 2010.

MRE. Cooperação Técnica –Agricultura. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica/agricultura>. Acessado no dia 18 de novembro de 2010.