

## A COOPERAÇÃO BRASILEIRA SUL-SUL EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: O CASO DO CONSAN/CPLP BRAZIL'S SOUTH-SOUTH COOPERATION IN FOOD AND NUTRITION SECURITY: THE CONSAN/CPLP CASE

*Por Kaio Tavares Rodrigues e Vanessa Schottz Rodrigues\**

**Resumo:** As políticas de erradicação da fome e garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada implantadas a partir do governo Lula (2003-2010) contaram com ampla participação da sociedade civil brasileira. Baseadas nos expressivos resultados internos, tais políticas tornaram o modelo brasileiro um exemplo de sucesso, e credenciaram o país a uma posição de destaque nas discussões sobre o tema. Assim, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) se tornou um ativo da política externa (PEB), incorporada como um elemento de “poder brando” nos fóruns multilaterais. A experiência interna passou por um transbordamento para a PEB, que contava com assessoramento de organizações não-governamentais, movimentos sociais e o Conselho Nacional de SAN, com ampla participação da sociedade civil, sendo característica marcante da atuação internacional do Brasil no tema. O presente estudo procura analisar as influências da experiência brasileira em SAN na criação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN) da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), em 2012, dentro da ótica de Cooperação Sul-Sul, e difusão de uma visão específica de Segurança Alimentar e Nutricional.

**Palavras-chave:** Cooperação Sul-Sul; Política Externa Brasileira; Segurança Alimentar e Nutricional; CPLP; Consan.

**Abstract:** The hunger eradication policies and those regarding the assurance of the Human Right to Adequate Food that were implemented during president Lula da Silva's administration (2003-2010) counted on a wide participation of the Brazilian civil society. Based on significative domestic outcomes, such policies turned the Brazilian model into a case of success and elevated the country to a prominent position within the discussions regarding such theme. Thus, Food and Nutrition Security (FNS) has become an asset within Brazil's Foreign Policy, acting as an element of “soft power” in multilateral forums. The domestic experience

\*Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense, e Doutora em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo CPDA/UFRJ.

has gone through a spill-off effect towards the foreign policy, which counted on the advisory from non-governmental organizations, social movements and the Brazilian National Food and Nutrition Security Council along with a wide civil society participation that has been a striking characteristic of Brazil's international action regarding such matter. The present study aims to analyze the influences of the Brazilian experience in FNS within the establishing of the Community of Portuguese Language Countries' (CPLP) Food and Nutrition Security Council (CONSAN) in 2012 within the scope of South-south Cooperation and the diffusion of a specific view regarding Food and Nutrition Security

**Keywords:** South-south Cooperation; Brazilian foreign policy; Food and Nutritional Security; CPLP; CONSAN.

## Introdução

O período que engloba os dois governos Lula e o primeiro governo Dilma (2003-2014) foi marcado por uma redefinição da política externa brasileira (PEB). A nova PEB implicou maior envolvimento do Brasil em fóruns multilaterais dos mais diversos assuntos, assim como aproximação do país com aliados não-tradicionais. Tais esforços buscaram tornar o Brasil um líder regional, e ampliar sua capacidade de influência numa esfera multilateral.

Um dos pilares da PEB no período, que serviu como instrumento de aproximação do Brasil com determinados países, assim como seu maior destaque em organizações internacionais, foi a chamada Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). A PEB, todavia, buscou ressignificar a visão tradicional de CID, adicionando o componente de solidariedade, e levando a cooperação a países do chamado Sul Global. Mediante a Cooperação Sul-Sul (CSS), o Brasil foi crescentemente deixando a tradicional posição de receptor de cooperação para assumir a posição de doador.

As lutas históricas dos movimentos sociais brasileiros no campo da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) resultaram em políticas públicas de expressivo sucesso sob o governo Lula, que buscou emplacar o Combate à Fome e à Miséria como um de seus principais eixos de governo. Os resultados internos, que chegaram a tirar o Brasil do Mapa da Fome da FAO, credenciaram o país a ser um ator de destaque no tema de SAN em fóruns internacionais. Mais do que isso, a legitimidade das políticas de combate à fome do Brasil, com ampla participação popular, tornou o país um modelo de sucesso.

A política externa brasileira buscou catapultar as pautas de SAN para a atuação internacional do Brasil, como elemento de poder brando. A Cooperação Sul-Sul trabalhou com a transferência de políticas em SAN. Partindo da experiência brasileira, a PEB também levou para o plano internacional integrantes da sociedade civil que atuavam no tema. Um dos muitos resultados e programas específicos da cooperação brasileira em SAN foi a criação do Conselho de Segurança Alimentar da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (Consan/CPLP). No presente artigo, buscaremos discutir como a experiência brasileira em SAN passou por um processo de transbordamento para a política de cooperação internacional, e

influenciou decisivamente na criação do Consan, em 2012.

## 1. A Cooperação Sul-Sul e a Cooperação Técnica dentro da Nova Política Externa

O período que consideramos como o de uma “nova” política externa brasileira (PEB), que tem início no primeiro governo Lula da Silva (2003-2006), e vai até finais do primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014), foi marcado por um incremento substancial na cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) por parte do Brasil. O país, tradicionalmente receptor na CID, migrou cada vez mais para a posição de doador. De maneira geral, Milani (2012) define a CID como:

[...] um sistema que articula a política dos Estados e atores não governamentais, um conjunto de normas difundidas (ou, em alguns casos, prescritas) por organizações internacionais e a crença de que a promoção do desenvolvimento em bases solidárias seria uma solução desejável para as contradições e as desigualdades geradas pelo capitalismo no plano internacional.

A cooperação moderna surgiu no período pós-Segunda Guerra Mundial, e ficou conhecida como Cooperação Norte-Sul (CNS). Surgiu, sobretudo, como uma forma de ajuda humanitária que refletia as relações de poder do sistema internacional (SI), sendo os países ricos do Norte os principais doadores, e os países pobres e em desenvolvimento do Sul Global, os principais receptores. Isso esteve envolvido na concepção, e na criação de zonas de influência, relações de dependência e tentativas de implantar modelos entre doadores e receptores, sendo alvo de críticas por parte dos países do Sul. O político e historiador de Burkina Faso, Joseph Ki-Zerbo (1922-2006), por exemplo, critica no caso africano, as tentativas de uniformização de políticas: “[...] foi decidido que há condições únicas para todo mundo: os países africanos devem repetir o itinerário estereotipado dos países ocidentais” (KI-ZERBO, 2009).

A Cooperação Sul-Sul (CSS) possui um componente baseado na solidariedade global (OLIVEIRA, 2017), enquanto que a CNS esteve sempre mais ligada à promoção de modelos capitalistas pelas potências doadoras. A Cooperação Sul-sul funcionaria, assim, proporcionando alternativas à CNS, “menos assimétricas, mais horizontais e fundadas na solidariedade entre os países em desenvolvimento” (MILANI; CARVALHO, 2013). Isso reflete uma nova dinâmica internacional, na qual países tradicionalmente receptores passaram a definir agendas de cooperação e se tornaram doadores (MILANI, 2012). Na nova agenda de CSS, os “doadores emergentes” ganham a especificidade de “ator comprometido com os ideais do desenvolvimento, e ativo participante da terceira onda democrática” (PINHEIRO; LIMA; HIRST, 2010).

No período da nova PEB, o governo brasileiro buscava afirmar um compromisso de mudança estrutural crítica, via uma cooperação horizontal, Sul-Sul (CSS). Para Pecequillo (2008), tratava-se de uma atualização da tradição global-multilateral após o bilateralismo da

década de 1990. A CSS atuaria em conjunto com as relações verticais na construção da PEB, buscando assim uma nova inserção brasileira no SI. A CID passou a ser um componente da PEB com o Brasil se colocando mais como doador do que como receptor. Devido à multiplicidade de atores, públicos e privados, que compunham a CSS brasileira, essa também refletiu contradições da política brasileira (MALUF; PRADO, 2016).

Os tradicionais paradigmas de política externa, estabilidade macroeconômica e credibilidade internacional, foram sendo substituídos por manutenção da estabilidade, retomada do papel do Estado num projeto neodesenvolvimentista e inclusão social, ampliando o número de atores e debate dentro da PEB (PINHEIRO; LIMA; HIRST, 2010). Também se ampliou o número de temas em que o Brasil se posicionava, de sorte a destacar-se como um ator global, e principalmente ser uma voz proeminente das relações Sul-Sul. O ex-chanceler Celso Amorim (2003-2011) definiu a nova PEB como uma política externa “ativa e ativa”, assim explicando o caráter propositivo e transformador da nova política:

Essa política seria ativa porque poderia, sim, tomar posições independentes, mesmo que ferisse o interesse e desejo de outros países. E seria ativa porque não se resumiria a ficar reagindo diante de situações, mas promoveria assuntos, iniciativas e agendas novas. (AMORIM, 2014)

A Nova Política Externa trouxe para a cooperação diversas agências, e ampliou a ação ministerial nas iniciativas de cooperação (PINHEIRO *apud* RIBEIRO, 2014). No âmbito das modalidades de cooperação internacional executadas pelo Brasil, há de se destacar a cooperação técnica. Tal setor é que o que trata da transferência de políticas e compartilhamento de tecnologias. A definição oficial por parte do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) sobre os objetivos da cooperação técnica afirma:

[...] visa à capacitação de indivíduos e ao fortalecimento de organizações e instituições no exterior. A essência de seu processo é a transferência e o compartilhamento de conhecimentos e tecnologias nacionais com potencial de adaptação, absorção e geração de impactos positivos no desenvolvimento autônomo de outros países. (IPEA, 2013)

No centro da CID brasileira, encontra-se a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão ligado ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). Tal agência é responsável pela coordenação e elaboração de projetos no âmbito da cooperação. Busca-se construir uma tradição de cooperação horizontal focada no intercâmbio de ideias e tecnologias baseadas na solidariedade internacional, e que envolvem uma multiplicidade de temas e atores. Com isso, o Brasil “pretende ser parte influente no processo de revisão e construção de consensos mínimos da comunidade mundial no que diz respeito à cooperação técnica prestada a países em desenvolvimento (CTPD)” (PINHEIRO; LIMA; HIRST, 2010).

A África é um dos pilares da atuação externa do Brasil como doador. Segundo dados do Ipea (2013), em 2010, 39,5% dos gastos brasileiros em cooperação iam para a região, configurando a segunda maior macrorregião receptora, atrás apenas da América Latina e

Caribe. Mais especificamente parece haver uma seletividade histórica, cultural e geopolítica em termos de cooperação, com enfoque especial nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Palop), com a afirmada convergência identitária, e ações para fortalecer instâncias coletivas, como a atuação na Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) (PINHEIRO; LIMA; HIRST, 2010). Algumas das principais políticas de cooperação refletiam experiências internas do Brasil e seu sucesso, e, dessa maneira, levavam consigo grupos e características específicas, quando postas no debate internacional. Tal é o caso da política externa de cooperação da área de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

## 2. A Experiência Brasileira em SAN e seus reflexos na política externa

O conceito de Segurança Alimentar<sup>1</sup> (SA) remonta a inícios do século XX. A visão hegemônica de SA deriva do pós-Segunda Guerra, tratando a insegurança alimentar como produto de uma indisponibilidade de alimentos, e assim buscando abordar o problema da fome desde a produção, principalmente a partir da doação de excedentes dos países desenvolvidos e de mudanças no sistema produtivo, a partir da chamada “Revolução Verde”<sup>2</sup> (BURITY *et al*, 2010). A experiência brasileira em SAN<sup>3</sup> e sua conceituação remetem ao geógrafo, nutrólogo, cientista social e diplomata brasileiro, Josué de Castro. O diplomata foi o primeiro a denunciar o aspecto estrutural da fome como produto de um modelo econômico que semeava a desigualdade, e limava o acesso das populações pobres aos alimentos, tanto no aspecto físico, como na questão do poder aquisitivo (LEÃO; MALUF, 2012). Isso resultou em políticas públicas incipientes no campo, e que, posteriormente, tiveram grande destaque, como a “Campanha da Merenda Escolar”, que deu origem ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) (Idem).

O período de ditadura militar (1964-1985) representou um congelamento dos avanços em SA no Brasil. Ademais, a luta pela reforma agrária, que havia obtido proeminência durante o governo João Goulart fora arduamente combatida pelo regime ditatorial, e com o êxodo rural e a conseqüente urbanização da sociedade brasileira, perdera parte de seu fator aglutinador. O fim da ditadura e a abertura do processo de redemocratização enriqueceram o debate social e de direitos no Brasil. Segundo Milton Rondó, é nesse momento que há uma reformulação da política de SA no Brasil, tendo como expoente intelectual o sociólogo Beti-

---

1 É importante ressaltar que a Segurança Alimentar (SA) é um conceito em disputa que assume variadas configurações, de acordo com os diferentes contextos históricos, países e sujeitos políticos que fazem uso desse enfoque.

2 Modelo que buscou incrementar a produção de alimentos nos países pobres, a partir da difusão de sementes híbridas, agrotóxicos e mecanização da produção

3 A construção desse conceito no Brasil é fruto de um rico e amplo processo de participação social que envolveu diferentes setores e campos do conhecimento (agricultura e desenvolvimento rural, meio ambiente, saúde, educação, assistência social, nutrição). O enfoque nutricional foi incorporado ao conceito brasileiro de SA a partir de meados da década de 1980, quando a Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição apontou para a importância de se articular ao conceito questões relacionadas às práticas e às culturas alimentares, a utilização biológica do alimento e as condições nutricionais da população.

nho e o Ibase:

Amplia-se, dessa forma, a luta da reforma agrária para a segurança alimentar, campo epistemológico mais amplo e inclusivo dos interesses Brasileiros. Demais, Betinho percebe que, para ser ainda mais ampla, a base social deve estar alicerçada no campo humanitário – menos politizado –, de sorte a buscar a participação suprapartidária. (RONDÓ; LOPES, 2016)

Assim, a defesa da SAN passa a se confundir com a busca por direitos no processo de redemocratização. Os primeiros anos do governo do presidente Fernando Collor (1990-1992) foram marcados pelo agravamento do quadro de extrema pobreza e miséria, chegando a acometer cerca de 32 milhões de brasileiros, e por diversos escândalos de corrupção. Nesse contexto, a luta contra a fome e a miséria esteve diretamente articulada ao intenso processo de mobilização social em defesa da ética na política<sup>4</sup>, e que culminaram no *impeachment* do Collor em 1992 (SILVA, 1995; MALUF, 2007).

Ao assumir a presidência da República, Itamar Franco (1992-1994) foi pressionado pelos movimentos populares, em especial a Ação da Cidadania, a adotar medidas imediatas de combate à fome e à miséria. Nessas circunstâncias, o chamado “Governo Paralelo”<sup>5</sup> apresentou ao presidente uma proposta de política nacional de SAN que, dentre outras iniciativas, pautava a criação de um conselho supra setorial formado por governo e sociedade. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) foi, então, instituído logo nos primeiros momentos do governo Itamar. Formado em 2/3 por membros da sociedade civil e vinculado diretamente à presidência da República, o Consea<sup>6</sup> foi responsável pela elaboração do Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida (PCFM)<sup>7</sup> e pela realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar em 1993 (CONSEA, 1994; LEÃO; MALUF, 2012).

Durante os mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, a SAN perde destaque como política pública, sendo o Consea desativado. Todavia, é importante ressaltar que a sociedade civil continuou mobilizada em torno da SAN, tendo se constituído, em 1998, o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN). Por um lado, o Fórum buscou incidir sobre a agenda dos governos estaduais, visando, assim, à criação de conselhos de SAN. Por outro, houve um grande investimento na qualificação do debate sobre a concepção e os princípios e diretrizes de SAN (SCHOTTZ, 2017).

Diversos autores (MALUF, 2007, BURLANDY 2011, SCHOTTZ 2017) destacam que a eleição de Lula em 2002 pode ser considerada um dos principais marcos na trajetória histórica da SAN no Brasil. Logo em seu primeiro dia de governo (2003), foi lançado o Programa

4 Do Movimento pela Ética na Política nasceu a Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida (1993), coordenado por Betinho.

5 Iniciativa coordenada pelo candidato derrotado nas eleições, Luís Inácio Lula da Silva, para monitorar as ações do governo e propor iniciativas de cunho popular.

6 O Consea era composto por dez Ministros de Estado e 21 membros da sociedade civil. A presidência foi exercida por uma representante da sociedade civil, o bispo católico Dom Mauro Morelli.

7 Segundo Menezes (2001), a política de austeridade econômica impôs sérias restrições orçamentárias ao PCFM.

Fome Zero - que tinha como propósito garantir a SAN por meio da articulação de políticas compensatórias e estruturais - e o Consea foi reativado.

Em 2006, a SAN foi institucionalizada na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan - Lei 11.346/2006) que instituiu o Sistema (Sisan) e a Política Nacional de SAN (PNSan). Cabe ressaltar que a Losan é fruto de um intenso processo de mobilização social e sua construção, coordenada pelo Consea, envolveu a participação ativa e articulada de diversos setores de governo e da sociedade e de alguns parlamentares que compunham a Frente Parlamentar de SAN. Nesse contexto, a SAN passa a se constituir como objetivo de política pública orientado pelos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e Soberania Alimentar (Sobal) (MALUF, 2007). Em seu artigo 3º, a Losan adotou o seguinte conceito de SAN:

É 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 da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (LOSAN- Art 3º).

A Losan, tendo como diretrizes a promoção da intersetorialidade, a articulação entre orçamento e gestão, a descentralização e a conjugação de ações emergenciais e estruturais, instituiu como componentes do Sisan<sup>8</sup>: i) Conferência Nacional de SAN; ii) Consea; iii) Câmara Interministerial de SAN (Caisan); iv) Órgãos e entidades públicas de SAN; v) instituições privadas, com ou sem fins lucrativos.

A experiência brasileira, pautada no esforço de coordenação de diferentes esferas de governo, na articulação intersetorial e na participação ativa da sociedade nos processos que envolvem a elaboração, execução e monitoramento de políticas públicas por meio do Consea veio a mostrar-se bastante eficaz, e serviu como impulsor da política externa brasileira no tema. Para Rondó e Lopes (2016), o Consea “*passou a ser o grande motor legitimador da política externa brasileira em SAN entre 2003-2016*”. Cabe destacar que dentre as nove diretrizes estabelecidas pelo Decreto nº 7272/2010 para a Política Nacional de SAN, a quinta diretriz contempla o “*apoio a iniciativas de promoção da SSAN e DHAA em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da LOSAN*”

A política externa em SAN foi reflexo do sucesso e da legitimidade de políticas domésticas e seus arranjos. A experiência brasileira tornou-se modelo e alvo de interesse de países em desenvolvimento e organizações internacionais (Idem). Nesse sentido, SAN tornou-se um ativo de poder brando brasileiro. A própria PEB em SAN passou a incorporar a estrutura organizacional da área, com participação da sociedade civil. Tal arranjo resultou na criação da Coordenação-geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome), em 2004, que reunia no seio do Itamaraty representantes de ministérios ligados à SAN e o Consea. O ex-chanceler, Celso Amorim, admitiu a importância do tema da alimentação na PEB:

O Combate à Fome e à Pobreza, inspirado no nosso programa “Fome Zero”, passou

8 Para aderir ao Sisan, os estados e municípios também devem instituir esses componentes.

a ser um objetivo global, abraçado pelo Presidente da França, Jacques Chirac e o Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, entre outros. Não por acaso, um diplomata francês, ao entrar na sala do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (Ecosoc), repleta de Chefes de Estado, em que se realizou a conferência sobre o tema, exclamou para um colega seu: “O Brasil abraça o mundo” (AMORIM, 2016).

A aproximação e coordenação entre a PEB e a política doméstica possibilitaram também uma definição de pautas que enriqueceram e deram frutos também domesticamente. Um exemplo foi a atuação de destaque do Brasil na FAO durante a negociação das Diretrizes Voluntárias para o Direito Humano à Alimentação, que abriu espaço para a inserção do DHAA na Constituição Brasileira, e para formulação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) (RONDÓ; LOPES, 2016).

A cooperação internacional brasileira na área de Segurança Alimentar e Nutricional, com base no CGFome, esteve vinculada aos princípios norteadores da Estratégia Fome Zero: DHAA, resposta emergencial e desenvolvimento estrutural. Assim, baseando-se também em programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)<sup>9</sup> e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)<sup>10</sup>, a cooperação em SAN denota compras locais de alimentos, ações emergenciais para recuperação socioeconômica, participação popular e amplo processo de debate e ações de caráter estruturante (RONDÓ; LOPES, 2016), abordando de maneira multidimensional e estrutural o assunto, o que representa uma diferença substancial em relação às modalidades tradicionais de cooperação, sobretudo a CNS. Tais iniciativas coincidem com a estratégia da nova PEB que buscou “vincular um novo acervo de políticas sociais que atacam a pobreza e a desigualdade no plano doméstico com uma ativa diplomacia presidencial” (PINHEIRO; LIMA; HIRST, 2010).

A CSS em SAN conforma um importante ativo do Brasil em suas relações com países em desenvolvimento (VIANNA, 2017.) O Brasil também é visto como um player de destaque no campo, e capaz de incidir sobre as diretrizes internacionais sobre o tema, sobretudo pela legitimidade nacional. Um exemplo claro foi a reforma do Comitê de Segurança Alimentar das Nações Unidas (CSA), em 2009, que foi influenciado pelo Consea no sentido da representação da sociedade civil (VIANNA, 2017) (RONDÓ; LOPES, 2016).

### 3. A Cooperação em SAN na África: O caso do Consan/CPLP

No âmbito da CSS brasileira, a África aparece como um destino central, mais espe-

<sup>9</sup> Proposto pelo Consea, o PAA foi instituído em 2003, com um arranjo considerado inovador, que alia política agrícola e de SAN. Alimentos produzidos pela agricultura familiar brasileira são adquiridos com recursos federais e destinados a instituições e equipamentos públicos (escolas, asilos, banco de alimentos) ou para a formação de estoques públicos e garantia de preço mínimo.

<sup>10</sup> O PNAE é considerado um dos maiores programas públicos e gratuitos de acesso aos alimentos no mundo. Em 2009, foi aprovada a Lei 11.947/2009 que tornou obrigatória a destinação de, no mínimo, 30% dos recursos do programa para a aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação e prioridade para a produção local.

cificamente os países de língua portuguesa (Palop). A nova política externa “resgatou” a política africanista brasileira, e a reformulou, no sentido de eliminar uma dívida histórica brasileira com o continente e adensar os vínculos com os países da região (MILHORANCE *apud* OLIVEIRA, 2017). Em termos concretos, essa aproximação resultou na abertura de dezenove embaixadas na África, chegando o Brasil a ter a quinta maior presença diplomática do mundo na região<sup>11</sup>. Houve também um incremento significativo no comércio entre o país e a região. Ademais, realizaram-se diálogos políticos em fóruns regionais, como a União Africana e a CPLP, dentro de uma cooperação intersetorial que incorporava diversas áreas (MELLO, 2016). Nas palavras do ex-presidente Lula, eis a visão do papel da África na PEB: “Com a África tínhamos um compromisso moral e ético. Sei que não podemos mensurar o que o povo africano significa para o Brasil, mas podemos pagar com solidariedade e educação. O povo africano tem muitas expectativas em relação ao Brasil” (SILVA, 2014).

Conforme abordado anteriormente, a área de SAN foi uma das mais proeminentes da CSS brasileira, e buscava seguir diretrizes da experiência doméstica e da construção histórica de SAN no Brasil. Houve um esforço no sentido de difundir políticas públicas da Estratégia Fome Zero, e, posteriormente da Política Nacional de SAN. A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) atuaram como certificadores e porta-vozes dos programas brasileiros (MALUF; SANTARELLI; PAULINO, 2016). Nessa modalidade, o Brasil buscava fazer uma cooperação por demanda, como foi o caso da África, com PAA África. Segundo a pesquisadora Fátima Mello, o Brasil “exercendo a liderança na FAO e em diálogos multilaterais acerca do combate à fome e SAN, passou a ter um papel crucial na articulação de programas multilaterais, regionais e bilaterais na África” (MELLO, 2016).

A excepcionalidade e sucesso da experiência brasileira em SAN, com ampla participação da sociedade civil, foram elementos que trouxeram visibilidade a esse tipo de cooperação (MALUF; SANTARELLI; PRADO, 2015). Nesse sentido, essa condição também possibilitou diálogos e cooperação para além das vias institucionais-estatais, e que acabaram, posteriormente, por incidir na cooperação estatal. Antes de falar na criação do Conselho de Segurança Alimentar da CPLP (Consan) ou ainda de uma Estratégia de Segurança Alimentar no foro (Esan), é imperativo abordar a formação da Rede da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Redsan-Palop). Tal rede foi lançada em 2007, reunindo exclusivamente representações da sociedade civil de países africanos. Posteriormente, representantes da sociedade civil de Brasil, Portugal e Timor Leste foram incluídos na rede, que passou a denominar-se Redsan-CPLP.

O Brasil se fez representado nessa rede pelo Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN). A experiência brasileira teve forte influência sobre a construção da agenda da Redsan, principalmente a partir da denotação de propostas como a criação de estratégias nacionais no âmbito dos Estados representados (SARMENTO *et al*, 2015), e nos seus objetivos de “realização efetiva do direito humano à alimentação em cada contexto nacional e de forma articulada na CPLP” (PACHECO, 2012). A Redsan teve um

11 BRASIL tem 5ª maior presença diplomática na África. **BBC**. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/10/111017\\_diplomacia\\_africa\\_br\\_jf](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/10/111017_diplomacia_africa_br_jf)>

papel central ao incentivar um aumento da interação governo-sociedade civil, construir um trabalho em rede, estabelecer parcerias e conformar uma estratégia coletiva de SAN para a CPLP (SARMENTO *et al*, 2015). Dentro de seu plano de atividades do período 2012-2014, também previa a institucionalização de espaços nacionais de diálogo visando à conformação de Conselhos Nacionais de SAN (PACHECO, 2012).

A chamada Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (ESAN) foi aprovada em 2011 durante a XVI Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, em Luanda. A Esan tem em seu centro a afirmação do DHAA, e, portanto, a recomendação de que os Estados membros da CPLP produzam políticas de garantia desse direito humano, por exemplo aderindo às Diretrizes Voluntárias da FAO. Segundo Sarmento *et al*: “dá prioridade à construção e reforço da institucionalidade e da governança da SAN como forma de melhorar a coordenação, coerência e alinhamentos das políticas de combate à fome nos seus diferentes níveis (local, nacional, regional, global)” (SARMENTO *et al*, 2015). É interessante notar o papel de protagonismo atribuído ao Brasil na formulação de políticas de SAN. A Esan faz recomendações no âmbito doméstico de cada Estado com base em seus contextos, ao se referir ao Brasil, porém, afirma:

O Brasil constitui actualmente uma das referências em termos de políticas de combate à fome, detendo uma profícua experiência do ponto de vista legal, institucional e de políticas públicas nessa matéria. A experiência do país influenciou o desenvolvimento das Estratégias Nacionais nos demais Estados membros e até das Organizações Internacionais provedoras de apoio técnico para esse fim. (CPLP, 2011)

No âmbito da Esan, recomendava-se a criação de um Conselho de Segurança Alimentar da CPLP (Consan-CPLP), que viria a ser instituído em julho de 2012, durante a XVII Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, em Maputo. O objetivo do Consan, conforme seu estatuto, é promover a inter-setorialidade e a participação social na coordenação de políticas, legislação e programas de ações para a segurança alimentar e nutricional e, por esta via, contribuir para materializar a prioridade, estabelecida na Esan-CPLP, de combate à fome, má nutrição e à pobreza na Comunidade através da concretização progressiva do Direito Humano à Alimentação nos Estados membros (CPLP, 2012).

O Conselho conta com representação da sociedade civil que, a partir de demanda da Redsan, garantiu seu direito ao voto e o direito de apresentar propostas nas plenárias (PACHECO, 2012). De acordo com seu estatuto, o Consan é composto por Reunião Plenária; Presidência; Secretariado Técnico Permanente; Grupos de Trabalho; Painel de Especialistas Técnicos. A Plenária é composta por membros, representantes governamentais e ministeriais (um terço), e participantes, oito representantes da sociedade civil e ONGs, dois representantes de universidades, dois representantes do poder local, dois parlamentares, dois do setor privado (dois terços). A sociedade civil se organiza no Conselho por meio do Mecanismo de Facilitação da Participação da Sociedade Civil (MSC), o qual possibilita estratégias e definições conjuntas, troca de informações e análises e seleção de representantes para o acompanhamento das atividades do Conselho ou monitoramento de políticas. A presidência do

Consan é exercida por um ministro de Estado.

A promulgação da Esan e a posterior criação do Consan representam um importante avanço numa concepção regional de SAN, bem como para expansão da abordagem intersectorial e multidimensional da fome, tão caras à experiência brasileira e partes fundamentais da PEB em SAN. Apesar da busca pela ampliação, em nível regional, dos diálogos com a sociedade civil em torno do tema, conforme a experiência brasileira, parece haver um longo caminho pela frente. É interessante, nesse sentido, retratar as impressões da ex-presidenta do Consea, durante a criação do Consan, sobre como o conselho brasileiro era visto:

Cabe registrar que o arranjo institucional do Consea Brasileiro, com a representação de dois terços e presidência da sociedade civil, como espaço de posicionamento crítico, de monitoramento de propostas de políticas públicas, chama atenção de organizações da sociedade e de governos de outros países. A participação também da sociedade civil integrando a delegação brasileira, com independência, são componentes que conferem legitimidade ao Consea e nos credenciam para uma atuação significativa nos debates e embates em fóruns dessa natureza. (PACHECO, 2012, grifos nossos)

Nossa proposta neste artigo foi abordar as bases de participação social da SAN brasileira, e de seu sucesso com a abordagem multidimensional e estrutural da fome, dentro da Cooperação Sul-Sul e sua influência no Consan. No entanto, é fundamental ressaltar as contradições internas que são também exportadas por meio da CSS. Verifica-se uma dispersão institucional, com espaços decisórios fragmentados na CSS brasileira (MALUF; SANTA-RELLI; PAULINO, 2016), o que prejudica a consolidação de uma visão comum pautada em valores de solidariedade. O Brasil como país também agroexportador tem também exportado o modelo do agronegócio, baseado em monocultivos. Um dos exemplos mais emblemáticos da influência do agronegócio na formulação da PEB é o Programa de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento das Savanas Tropicais de Moçambique (ProSavana), que reproduz um modelo adotado no Cerrado brasileiro pelo Programa de Desenvolvimento do Cerrado, Prodecer (MELLO, 2016). Algumas das justificativas para tais projetos afirmam a necessidade da expansão da produção de alimentos em países africanos para o combate à fome (MALUF; PRADO, 2016).

As contradições levadas para a CSS são alvos de críticas da sociedade civil. Em exposição de motivos à ex-presidenta Dilma Rousseff, o Consea procurou destacar o que chama de “gargalos” da CSS brasileira em SAN. Dentre tais questões, é importante destacar “tensões entre a política brasileira de promoção comercial e os objetivos da diplomacia solidária”, que trata da subversão da cooperação internacional solidária por interesses comerciais e econômicos, e “promoção de distintos e antagônicos modelos de desenvolvimento existentes no Brasil e suas consequências”, abordando as iniciativas de cooperação baseadas no agronegócio, como o ProSavana, e as violações de Direitos Humanos a partir do interesse de transnacionais brasileiras em recursos da África (CONSEA, 2013).

## Considerações Finais

A experiência brasileira em SAN teve grande peso na colocação do país como um *player* de destaque no assunto, no meio internacional. Mais do que isso, as estratégias brasileiras e seus resultados expressivos tornaram-se modelos na área. Desse modo, despertou-se a curiosidade internacional e o interesse tanto em cooperação multilateral como bilateral. A PEB soube canalizar o tema de SAN como ativo de política externa, principalmente a partir da remodelação, e proposição de legislação e organismos internacionais que abordavam o tema. Também se ressalta a demanda pela cooperação Sul-Sul no sentido da transferência de políticas.

No caso da CPLP, a participação brasileira no tema emulou o aspecto de “não indiferença” da política externa “ativa e ativa”, ao mesmo tempo que seguiu a diretriz de reparação da dívida histórica com os países africanos, principalmente seguindo critérios históricos e estruturais, como no caso dos Palop. O aspecto de participação social tão caro à experiência de SAN no Brasil foi levado para a CSS e resultou no empoderamento da sociedade civil dos países membros através da Redsan-CPLP que foi capaz de delinear uma estratégia coletiva no tema, baseando-se principalmente no DHAA.

O Consan foi fruto de discussões no âmbito da Redsan, e, possivelmente, foi inspirado na experiência do Consea e do Sisan. A aproximação de sociedade civil e governos, a promoção do DHAA, a visão intersetorial, estrutural e multidimensional da fome, e a criação de Conselhos são contribuições da presença brasileira nas discussões do foro. Segundo dados de 2015 (SARMENTO *et al*, 2015), alguns dos frutos da CSS em SAN, desde a Redsan eram: a criação da Estratégia Nacional de SAN de Angola (2009) e a previsão de criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de Cabo Verde (2013); a previsão de criação de um Conselho de SAN em Guiné Bissau e em Moçambique; a promulgação do Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNsan) em São Tomé e Príncipe (2012); a previsão de criação do Conselho Nacional para a Soberania, Segurança Alimentar e Nutrição (KONSSANTIL) do Timor Leste; a criação da Comissão de Segurança Alimentar (CSA) (2014).

Ainda que as contribuições do Brasil sejam visíveis no período da Nova PEB, é necessário atentar também para as contradições da CSS brasileira. Ademais, atualmente as políticas nacionais e internacionais se encontram ameaçadas pelo desmonte de políticas sociais no período pós-golpe, e com a eleição (2018) de um presidente ligado à bancada ruralista e ao agronegócio, e que tem mostrado desprezo em relação a políticas e visões contempladas pela SAN no Brasil. É preocupante também o futuro das relações multilaterais e da CSS brasileiras sob um chefe de Estado e um chanceler que buscam um alinhamento automático com os Estados Unidos da América e desprezam os espaços de debate multilateral, bem como as relações Sul-Sul, como espaços “ideologizados”.

## Referências Bibliográficas

AMORIM, Celso. Início de uma política externa ativa e ativa. In: MARINGONI *et al* (orgs). **2003 – 2013: Uma Nova Política Externa**. Tubarão: Ed. Copiart, 2014. Pp. 32-51

AMORIM, Celso. A política externa ativa e solidária. In: SADER, Emir (org). **O Brasil que queremos**. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2016. Pp.103-118.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União. 18 set 2006.

BRASIL. CASA CIVIL. **Decreto nº 7.272 de 25 de agosto de 2010**. 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. Diário Oficial da União, 2010.

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

BURLANDY, Luciene. A atuação da sociedade civil no campo da alimentação e nutrição no Brasil: elementos para reflexão. **Cien Saude Colet**, v.1, n.1, p. 3064-3077, 2011.

CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Relatório Final**. Brasília:CONSEA, 1994.

CONSEA. **Exposição de Motivos nº 007-2013/**. Brasília: CONSEA, 2013

CPLP. **Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN-CPLP) – Parte I: Enquadramento**. Luanda: 2011

CPLP. **Resolução sobre a Constituição do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (CONSAN-CPLP)**. Maputo: IX Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, 2012

CPLP. **Estatutos do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CONSAN-CPLP)**. Maputo, 2012.

IPEA. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, Ipea, 2013

KI-ZERBO, Joseph. **Para quando a África?** Rio de Janeiro: Pallas Editora, 2009.

LEÃO, Marília; MALUF, Renato S. **A construção de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira.** Brasília: ABRANDH, 2012.

MALUF, Renato S. **Segurança Alimentar e Nutricional.** Petrópolis: Vozes, 2007.

MALUF, R.; SANTARELLI, M.; PAULINO, G. Cooperação Sul-Sul em SAN e transferência de políticas. **Textos para discussão**, v. 11. Rio de Janeiro: CERESAN, 2016.

MALUF, R.; SANTARELLI, M.; PRADO, V. Subsídios para o debate sobre a agenda internacional de soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação. **Textos para discussão**, v. 10. Rio de Janeiro: CERESAN, 2015.

MALUF, Renato S.; SANTARELLI, Mariana. Cooperação Sul-Sul brasileira em soberania e segurança alimentar e nutricional: evidências de pesquisa e indicativos de agenda. **Rio de Janeiro (RJ): CERESAN/UFRRJ.(Textos para Discussão)**, 2015.

MALUF, Renato S.; PRADO, Veruska. Social engagement in food and nutrition sovereignty and security: Brazilian cooperation in Africa. In: Food and nutrition security: towards the full realisation of human right. **Policy in Focus** v.3. i.2. The International Policy Centre for Inclusive Growth, United Nations Development Programme: 2016.

MELLO, Fátima. Memória da Articulação Sul-sul dos Povos e seus Pressupostos em torno da Campanha Não ao ProSavana. In: AGUIAR, Diana; PACHECO, Maria Emília (orgs.). **A Cooperação Sul-sul dos Povos de Brasil e de Moçambique: Memória da Resistência ao ProSavana e Análise Crítica de seu Plano Diretor.** Rio de Janeiro: FASE, 2016.

MENEZES, Francisco. Segurança Alimentar e Mobilização Social no Brasil. In: COSTA, C; MALUF, R. **Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar e nutricional.** São Paulo: Pólis, 2001.

MILANI, Carlos RS. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. **Caderno CRH**, v. 25, n. 65, 2012

MILANI, Carlos RS; CARVALHO, Tássia CO. Cooperação Sul-Sul e política externa: Brasil e China no continente africano. **Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas**, v. 1, n. 1, 2013.

OLIVEIRA, G.P.R. **Um estudo de caso sobre o PAA África, na Etiópia, no contexto da Cooperação Sul-Sul Brasileira em Segurança Alimentar e Nutricional.** Dissertação de mestrado. Seropédica: UFRRJ – Programa de pós-graduação em práticas em desenvolvimento sustentável, 2017

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, p. 136-156, 2008.

PINHEIRO, Leticia; LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad Especial em Português**, December. Google Scholar, 2010.

RIBEIRO, Bia. Mesa 2: Cooperação Internacional para o desenvolvimento. In: MARINGONI et al (orgs). **2003 – 2013: Uma Nova Política Externa**. Tubarão: Ed. Copiart, 2014. Pp: 182-184

RONDÓ, Milton; LOPES, Marcos. **Política Externa e Democracia: a construção de novos paradigmas em Segurança Alimentar e Nutricional**. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil, 2016

SARMENTO, Francisco et al. Construção e implementação da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP: histórico, balanço e perspectivas. **Textos para Discussão**, v.7. Rio de Janeiro. CERESAN, 2015.

SCHOTTZ, V. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): controvérsias sobre os instrumentos de compras de alimentos produzidos pela Agricultura Familiar**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2017. 228 p.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. O Brasil no Mundo: Mudanças e Transformações. In: MARINGONI et al (orgs). **2003 – 2013: Uma Nova Política Externa**. Tubarão: Ed. Copiart, 2014. Pp. 169-178.

SILVA, A.C. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, v.9, n.23, pp. 87-107, 1995.

VIANNA, Candice Sakamoto Souza. A agenda de Segurança Alimentar e Nutricional. In: WESTMANN, Gustavo. **Novos olhares sobre a política externa brasileira**. Editora Contexto, 2017.

## **Textos não publicados**

PACHECO, Maria Emília. **A CPLP e os desafios da Segurança Alimentar e Nutricional**. Informe de Maria Emilia Lisboa Pacheco, presidenta do CONSEA. Rio de Janeiro, 2012.