

**INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA**

**DE DENTRO PARA FORA: UMA ANÁLISE SOBRE A  
INTERNACIONALIZAÇÃO DA AGENDA DO CONSEA  
ENTRE 2003 E 2010**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO

**DANILO BARBOSA MENDONÇA**

**Brasília-DF**

**2018**

**DANILO BARBOSA MENDONÇA**

**DE DENTRO PARA FORA: UMA ANÁLISE SOBRE A  
INTERNACIONALIZAÇÃO DA AGENDA DO CONSEA  
ENTRE 2003 E 2010**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. André de Melo e Souza

**Brasília-DF**

**2018**

---

Mendonça, Danilo Barbosa

M539d De dentro para fora : uma análise sobre a internacionalização da agenda do Consea entre 2003 e 2010 / Danilo Barbosa Mendonça. – Brasília : IPEA, 2018.

92 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica

Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, 2018

Orientação: André de Melo e Souza

Inclui Bibliografia.

1. Segurança Alimentar. 2. Política Exterior. 3. Políticas Públicas. 4. Participação Social. 5. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Brasil). I. Souza, André de Melo e. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Título.

CDD 363.8

---

Ficha catalográfica elaborada por Patricia Silva de Oliveira CRB-1/2031

**DANILO BARBOSA MENDONÇA**

**DE DENTRO PARA FORA: UMA ANÁLISE SOBRE A  
INTERNACIONALIZAÇÃO DA AGENDA DO CONSEA  
ENTRE 2003 E 2010**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Defendida em 22 de março de 2018

**COMISSÃO JULGADORA**

---

Prof. Dr. Luis Henrique da Silva de Paiva – IPEA

---

Prof. André Bojikian Calixtre - IPEA

---

Prof. Dr. André de Melo e Souza – IPEA – Orientador

**Brasília-DF**

**2018**

Ao meu precioso Leonardo e a Laura, minha  
companheira de vida, por terem feito os sacrifícios  
que eu não fui capaz de fazer.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu orientador, André de Melo e Souza, pela generosidade, compreensão e pelo esforço de me orientar, ainda que sob circunstâncias tão desfavoráveis.

À minha esposa Laura e a meu filho Leonardo, pelo altruísmo que possibilitou a conclusão desse trabalho e pelo conforto de saber que vocês sempre estiveram e sempre estarão ao meu lado.

À minha família querida, alicerce sobre o qual a pessoa que eu sou hoje se assenta.

A todos os mestres e a todos os amigos e amigas que fiz no mestrado. A parceria de vocês foi fundamental para superar os desafios e seguir adiante. Espero que continuemos a nos cruzar pelos corredores da Esplanada e pelas mesas de bar da vida.

A Felipe Ramos, Pedro Cavalcante, Paulo Alves e André Ferraz, pelo incentivo e apoio.

A todas e todos os amigos do peito.

À Grande-Mão, simplesmente por serem!

Por fim, agradeço a todos aqueles que apenas o universo poderá comprovar a relação de causalidade entre suas existências e o caminho que trilhei para chegar até aqui. Espero não os ter decepcionado.

Ontem eu sambei,  
Como nunca tinha sambado,  
Derramei o suor, levantei a poeira,  
Como nunca tinha levantado.

**Ontem Eu Sambei - Eddie**

Nunca se vence uma guerra lutando sozinho  
Cê sabe que a gente precisa entrar em contato  
Com toda essa força contida e que vive guardada  
O eco de suas palavras não repercutem em nada.  
(...)

Coragem, coragem  
Se o que você quer é aquilo que pensa e faz  
Coragem, coragem  
Eu sei que você pode mais.

**Por Quem Os Sinos Dobram - Raul Seixas**

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1: Sistema e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional brasileiro.....	45
Figura 2: Eixos articuladores do Programa Fome Zero .....	64

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1- As quatro dimensões principais da segurança alimentar .....	24
Tabela 2: População residente em domicílios de acordo com a situação de segurança alimentar .....	67
Tabela 3: Iniciativas governamentais e privadas, de âmbitos regional e global, relacionadas à segurança alimentar e nutricional com envolvimento do Brasil .....	71

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução do índice de pobreza no Brasil (1995-2011) (Em %)	66
Gráfico 2: Evolução do índice de Gini de renda no Brasil (1995-2011)	66

## RESUMO

O presente estudo analisa a participação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) na formulação das diretrizes de política externa brasileira (PEB) na área alimentar durante os governos Lula (2003 a 2010). Busca compreender as condições objetivas e subjetivas que favoreceram o destaque do CONSEA na formulação dessas diretrizes. Como resultado, a pesquisa constatou que isso foi possível graças à conjuntura política da época: inclusão da segurança alimentar e nutricional (SAN) na agenda de governo em um ambiente político-administrativo favorável à participação social; estratégia brasileira de inserção internacional e; a existência de uma extensa rede de mobilização social na área de SAN, fator esse considerado o mais relevante.

**Palavras-Chave:** Segurança Alimentar e Nutricional. CONSEA. Participação popular. Política Externa Brasileira.

## ABSTRACT

This study analyzes the participation of the National Council of Food and Nutritional Security (CONSEA) in the formulation of the Brazilian foreign policy guidelines in the food area during the Lula governments (2003 to 2010). It seeks to understand the objective and subjective conditions that favored the CONSEA's participation in the formulation of these guidelines. As a result, the research found that this was possible thanks to the political conjuncture of the time: inclusion of food and nutritional security in the government agenda in a political-administrative environment favorable to social participation; the Brazilian strategy of international insertion and; the existence of an extensive network of social mobilization in the food and nutritional security area, a factor considered the most relevant.

**Keywords:** Food and Nutrition Security. CONSEA. Popular participation. Brazilian Foreign Policy

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>1.1 Apresentação do problema, justificativa e objetivos.....</b>	<b>14</b>
<b>1.2 Metodologia da pesquisa .....</b>	<b>15</b>
<b>1.3 Estrutura do texto .....</b>	<b>17</b>
<b>1.4 Referencial teórico.....</b>	<b>18</b>
<b>2 HISTÓRICO DA CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR COMO POLÍTICA PÚBLICA – ANTECEDENTES INTERNACIONAIS E O CASO BRASILEIRO .....</b>	<b>21</b>
<b>2.1 O conceito de segurança alimentar e nutricional.....</b>	<b>21</b>
<b>2.2 Surgimento e evolução do conceito de segurança alimentar no contexto internacional.....</b>	<b>25</b>
<b>2.3 A evolução das políticas de segurança alimentar no brasil.....</b>	<b>32</b>
<b>3 O CONSEA E A AGENDA INTERNACIONAL .....</b>	<b>42</b>
<b>3.1 Antecedentes e atuação nacional.....</b>	<b>42</b>
<b>3.2 Do nacional para o internacional.....</b>	<b>52</b>
<b>3.3 A conjuntura política nacional.....</b>	<b>61</b>
<b>3.4 O modelo de inserção internacional do brasil .....</b>	<b>68</b>
<b>3.5 O fator “sociedade civil organizada”.....</b>	<b>75</b>
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>82</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS .....</b>	<b>85</b>

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 Apresentação do problema, justificativa e objetivos

Com o aumento do número de *stakeholders* da sociedade civil organizada envolvidos no processo de formulação de políticas públicas, novos temas de clamor social e novos mecanismos de participação foram incorporados à agenda política nacional. Essa agenda, no entanto, é também moldada pela participação do país nos fluxos de comércio e investimento internacionais, em acordos internacionais e instituições multilaterais. Desse modo, negociações internacionais proporcionam oportunidades e ameaças que dizem respeito diretamente a agendas que aparentemente seriam locais.

O estudo em questão se propõe a analisar o processo de envolvimento do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional - uma instância criada para debater pautas eminentemente nacionais - em temáticas relacionadas a questões de ordem internacional, além de procurar esclarecer porque essas questões foram incorporadas pela agenda do CONSEA.

A partir da constatação de que a agenda de trabalho do Conselho passou a englobar também o nível internacional, o trabalho parte da seguinte pergunta: **Como o CONSEA ampliou sua agenda do nível local/nacional para o âmbito internacional no que tange a política de segurança alimentar e nutricional?**

A partir dessa pergunta-problema, também buscou-se investigar, de maneira secundária, quais teriam sido as motivações do CONSEA para realizar esse *aggiornamento* em sua atuação. Ou seja, porque incluir a esfera internacional em sua pauta de atuação?

No caso do CONSEA, sua atuação no âmbito internacional se deu a partir da percepção de que acordos negociados com entidades externas poderiam acarretar em riscos ou prejuízos para a estrutura interna de segurança alimentar, o que poderia comprometer, em última instância, a soberania nacional.

Neste sentido, o presente trabalho apresenta a hipótese de que o envolvimento do Conselho na esfera internacional - bem como sua capacidade de influência na atuação externa brasileira na área de SAN - só se viabilizou a partir da coexistência de fatores específicos, a saber: uma conjuntura política sensível a questões de SAN e favorável a iniciativas de participação social, uma determinada orientação de política externa e a existência de uma extensa rede de mobilização social na área de SAN.

Ao perceber que a problemática da fome havia ascendido à agenda de prioridades governamentais, o Conselho identificou oportunidades de atuar para influenciar a construção

das orientações da diplomacia brasileira, de forma que os posicionamentos do país em negociações e fóruns internacionais estivessem em sintonia com seus valores e princípios.

Ao tempo em que o tema da Segurança Alimentar e Nutricional passou a ser parte relevante da agenda internacional do Brasil (BRASIL, 2013), o CONSEA incorporou-o às discussões. Isso conferiu grande visibilidade a suas demandas e fortaleceu internamente sua posição enquanto ator político. Por outro lado, o governo federal se beneficiou da maior legitimidade conferida por agendas construídas a partir da participação da sociedade civil, em um cenário marcado pelo incremento constante no número de agentes interessados na defesa dos seus próprios interesses.

Nesse sentido, a experiência do CONSEA pode servir de referência para a atuação de outras instâncias governamentais ou não governamentais, na defesa de seus interesses na esfera internacional, a partir de uma correta análise de conjuntura. O caso do CONSEA também aponta para a necessidade de que os formuladores das políticas públicas estejam capacitados a atuar em uma comunidade muito mais complexa, polarizada, globalizada e interdependente. Referências a outras instâncias nacionais ou subnacionais podem ser, então, daí derivadas.

Esgotar a relação de iniciativas governamentais no campo da alimentação e nutrição executadas no Brasil seria impossível e tampouco é um objetivo a que esse trabalho se propõe, sendo certo que programas importantes - e outros nem tanto - ficaram de fora da lista devido à necessidade de cadência e de síntese do texto, ou mesmo porque não foram mencionados na bibliografia adotada por este autor.

## **1.2 Metodologia da pesquisa**

Este trabalho está estruturado em função da análise da internacionalização da atuação do CONSEA, um órgão de assessoramento direto da Presidência da República responsável pela proposição de diretrizes para as ações na área da segurança alimentar e nutricional a partir da articulação entre governo e sociedade civil.

Será utilizada uma abordagem descritiva e explicativa para se compreender o contexto e o processo de ampliação da agenda do CONSEA para a seara internacional. A temática será apresentada à luz do processo histórico de construção, evolução e consolidação da ideia de segurança alimentar como um direito básico e universal, o que elevou a questão alimentar à condição de pauta relevante em âmbito global e, posteriormente, em âmbito nacional.

No caso da dimensão doméstica, o trabalho dará ênfase às transformações sociais e institucionais que acirraram a problematização da questão alimentar e criaram as condições

necessárias para que o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional se legitimasse enquanto ator relevante no processo de formulação da política externa brasileira na área de segurança alimentar e nutricional.

O recorte temporal adotado na pesquisa é entre 1 de janeiro de 2003 e 31 de dezembro de 2010 e foi definido por compreender o período em que o objeto do estudo se manifestou e atingiu seu ápice.

A pesquisa utilizou ferramentas como a pesquisa bibliográfica e a análise documental (revisão das normas institucionais do CONSEA, levantamento e leitura de textos/estudos elaborados pelo conselho, acordos, declarações e convênios), relacionada com a temática da segurança alimentar além de ampla bibliografia nacional e internacional sobre segurança alimentar, políticas públicas de combate à fome e congêneres. Também foram levadas a cabo cinco entrevistas com atores que participaram desse processo tanto no CONSEA quanto no MRE. As entrevistas foram realizadas tanto presencialmente como por telefone e partiram da mesma pergunta/problema utilizada neste trabalho científico. Foram entrevistados (por ordem de realização da entrevista):

- Mirlane Klimach Guimarães: Servidora da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e ex-assessora internacional do Conselho. Atualmente assessora o órgão na área de povos e comunidades tradicionais.
- Thaís Lopes Rocha: Servidora da carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais e atual assessora internacional do Conselho.
- Milton Rondó: Diplomata e ex-chefe da Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome do Itamaraty. O ministro Rondó possui um longo histórico de envolvimento com a atuação governamental na temática da fome e com o CONSEA.
- Renato Sérgio Jamil Maluf: Professor Titular do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), coordena o Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN), integra o Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA). Foi conselheiro titular (2003-2016) e Presidente (2007-2011) do CONSEA. Membro do Comitê Diretivo do Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar e Nutricional do Comitê das Nações Unidas para a Segurança Alimentar Global, 2010-2012. Integrante da Coordenação Nacional do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.

- Anna Maria Medeiros Peliano: Atualmente é Coordenadora de Estudos de Responsabilidade Social do IPEA e membro do Grupo de Pesquisa em Nutrição e Pobreza do Instituto de Estudos Avançados – IEA da Universidade de São Paulo/USP. Também coordena pesquisas sobre ação das ONGs na Unicamp e na UNB. Coordenou o Núcleo de Estudos da Fome da UNB (1987-1992) onde foi responsável pela edição do jornal “Fome em Debate”. Foi diretora de Política Social do IPEA (1992-1994; e 2003-2007). Foi coordenadora da elaboração do Mapa da Fome que subsidiou o trabalho de Herbert de Souza, o Betinho, na Campanha Nacional contra a Fome (1993). Participou como membro da Sociedade Civil no CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar - (1993-1994). Foi Secretária-Executiva da Comunidade Solidária (1995-1998).

### **1.3 Estrutura do texto**

Este trabalho está dividido em quatro capítulos, incluindo a presente introdução e as considerações finais. A introdução é subdividida em quatro seções, a primeira apresentou o problema da pesquisa, a justificativa e os objetivos almejados; a segunda introduziu a metodologia empregada no trabalho e a terceira é a atual, onde se descreve a estrutura do texto. A introdução conta ainda com a seção que apresenta o referencial teórico adotado pelo texto: a configuração da política externa como política pública.

O segundo capítulo é formado por três seções, que apresentam i) a definição do conceito de segurança alimentar; ii) como esse conceito foi absorvido pelas agendas governamentais em âmbito internacional e, iii) a trajetória de surgimento e consolidação das políticas públicas de SAN no Brasil. Para além de um “catálogo” de projetos, o objetivo foi apresentar o processo histórico de surgimento, construção e consolidação das políticas públicas de SAN no Brasil, a partir do processo de sensibilização e modernização da sociedade brasileira e, posteriormente, da entrada do tema na agenda governamental como resposta à inquestionável condição de penúria dos brasileiros mais vulneráveis.

Em uma análise da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil - conforme exposto ao longo dessa seção - fica evidente o “amadurecimento” do papel do Estado em relação às questões de SAN, especialmente a partir dos anos 80, com a redemocratização do país. Ainda que, historicamente, a temática de SAN tenha sido objeto de intensa disputa de distintos interesses econômicos, comerciais e políticos (SILVA, 2014), podemos constatar que o tema progrediu até alcançar o status de política prioritária a partir de 2003.

O terceiro capítulo, por sua vez, está estruturado em cinco seções. Inicialmente são apresentados detalhes sobre a estrutura e funcionamento do CONSEA, bem como os seus antecedentes históricos. Em seguida, é apresentado o processo gradual de envolvimento do Conselho com a pauta internacional, assim como os principais eventos decorrentes desse envolvimento. Nesse momento, é explicado como se deu o início do envolvimento internacional do CONSEA e como essa prática foi absorvida pela estrutura organizacional da entidade.

No tópico seguinte, é abordada a dimensão da conjuntura política nacional que viabilizou o fortalecimento e consolidação do CONSEA como um ator relevante e legítimo representante das vozes da sociedade civil. É nesse momento também que são apresentadas as evidências de que a problemática alimentar havia ascendido à condição de prioridade da agenda de políticas públicas brasileiras, gabaritando o CONSEA a apresentar suas contribuições para a solução do problema.

Posteriormente, o texto discorre sobre como a conjuntura política refletiu diretamente nas práticas da política externa brasileira e, conseqüentemente, na estratégia de inserção internacional do Brasil. A partir do momento que o Itamaraty decide que trabalhará por uma articulação internacional de combate à fome, o CONSEA se encontra extremamente bem posicionado para demandar participação ativa na definição dos princípios que guiarão essa inserção internacional.

O último tópico do terceiro capítulo apresenta a dimensão da sociedade civil organizada. Nessa parte do texto é explicado como a evolução da participação social preparou o terreno para o surgimento e recriação do CONSEA. Nesse momento, podemos perceber como a longa tradição de mobilização social em torno da problemática da fome não permitiu que a bandeira da segurança alimentar desaparecesse mesmo no período em que o Conselho foi desativado. Também é apresentado nesse momento, a importância exercida pelos conselheiros na definição sobre a ampliação do escopo do nacional para o internacional.

Por fim, são apresentadas algumas conclusões a respeito da hipótese apresentada e da preponderância da dimensão sociedade civil organizada sobre as demais, no que diz respeito à relevância, tendo em vista suas especificidades e possibilidades de manifestação independentes da presença das outras dimensões.

#### **1.4 Referencial teórico**

O trabalho aqui desenvolvido está estruturado a partir da concepção de que política externa se configura como uma política pública. Não existe consenso sobre qual a melhor

definição para o termo política pública, no entanto, Dye (1972, p.2), preza pela simplicidade quando afirma que política pública é "tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer". Obviamente, essa definição é excessivamente simples visto que nem tudo que o governo faz ou deixa de fazer é política pública. No entanto, essa definição é útil por apontar claramente que um governo é o principal agente do processo de "fazer" política pública.

Jenkins (1978) aperfeiçoa a definição de DYE ao apresentar a definição de política pública como um "conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria ao alcance desses atores".

Essas definições abarcam perfeitamente todas as dimensões da política externa, ainda assim, existe certa tradição no campo das Relações Internacionais de considerar a atuação de um Estado para além de suas fronteiras como diferenciada da Administração Pública e dotada de certa natureza especial.

Para Mota (2015) o estigma da política externa como uma área especial está diretamente relacionado à noção de interesse nacional. Segundo o pesquisador, ao se promover a ideia de que a defesa dos interesses nacionais é fundamental para evitar que o desenvolvimento do país seja capturado por interesses de setores específicos, pretende-se, em realidade, consagrar que a definição sobre o que viria a ser o interesse nacional caberia a um determinado grupo de especialistas, capazes de decifrar e apresentar respostas aos clamores da população.

A perpetuação do entendimento que a política externa é um domínio especial, agrava o insulamento e a elitização, faz a gestão pública ser ainda mais burocratizada e hierarquizada e cria obstáculos para a participação de outros atores da sociedade civil. Isso cria um círculo vicioso que ameaça sua própria efetividade (CHEIBUB, 1990; TIBAU, 2014).

Para Figueira (2010), a noção de política de Estado compreende que a atuação do país deve ser planejada no longo prazo, à base de profissionalismo, pragmatismo e com isenção de valores, o que a manteria afastada de interesses partidários e de curto prazo.

Milani (2015, p. 60) defende a caracterização da política externa como uma política "*sui generis*", visto que ele a enquadra simultaneamente como uma política de Estado - "preocupada com questões permanentes relativas à soberania, aos interesses nacionais, à integridade territorial, à identidade e à cidadania nacional" - e como política pública em seu sentido tradicional, "na interface com os atores domésticos, as agendas, seus interesses particulares e percepções sobre o lugar do Brasil no mundo".

Milani (2015), no entanto, rejeita que a política externa seja merecedora de qualquer privilégio, haja vista que assim como as demais políticas governamentais, também é influenciada pela política nacional e está sujeita aos jogos de poder entre atores econômicos, políticos e sociais dentro das fronteiras nacionais.

Uma saída viável para o dilema sobre a separação entre a atuação interna e externa do Estado foi apresentada por Putnam (1988) quando propôs que a política interna e a política externa seriam inevitavelmente associadas, o que configuraria o que ele chamou de lógica dos jogos de dois níveis:

No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos (PUTNAM, p. 151).

Dessa forma, para Mota (2015, p. 25), compreender a caracterização transversal da política externa, “requer identificar como as demandas da sociedade mobilizaram e modificaram a dinâmica da política externa” e “investigar em que medida a definição de atores, diplomáticos ou burocráticos, conduz a uma melhor compreensão das práticas de política externa”.

## 2 HISTÓRICO DA CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR COMO POLÍTICA PÚBLICA – ANTECEDENTES INTERNACIONAIS E O CASO BRASILEIRO

### 2.1 O conceito de segurança alimentar e nutricional

A fome e a pobreza são mazelas presentes desde sempre na trajetória brasileira de desenvolvimento social. A desigualdade e a injustiça social são legados históricos do processo de formação do Estado brasileiro que acarretam, até os dias de hoje, na privação do exercício da cidadania e da dignidade para milhões de brasileiras e brasileiros (BARROS *et al.*, 2000).

É evidente a relação entre pobreza a carência de recursos, o que impacta diretamente na capacidade de “satisfação de necessidades humanas elementares como comida, abrigo, vestuário, educação, assistência à saúde, entre várias outras” (MONTEIRO, 2003, p. 7). A pobreza, no entanto, está longe de ser um fenômeno simples. Embora ainda persistam estudos que analisam a pobreza pelo caráter unidimensional da escassez de renda, análises mais sofisticadas reconhecem seu caráter multidimensional (BARROS *et al.*, 2006). De acordo com essa abordagem, a escassez de recursos financeiros seria “um dos” e não o único fator definidor para pobreza.

Barros *et al.* (2006), no estudo intitulado Pobreza Multidimensional no Brasil, elenca algumas variáveis para além da escassez de recursos, tais como a falta de acesso ao conhecimento e ao trabalho, condições inadequadas de desenvolvimento infantil<sup>1</sup>, além de carências habitacionais. O conceito de multidimensionalidade da pobreza também é adotado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), que a define como: *Poverty encompasses different dimensions of deprivation that relate to human capabilities including consumption and food security, health, education, rights, voice, security, dignity and decent work*<sup>2</sup>.

Mesmo que vulnerabilidade social não seja sinônimo de pobreza (visto uma possível situação onde, mesmo dispondo de recursos para sua subsistência, um indivíduo ainda pode estar vulnerável devido à algum outro fator ou característica, como, por exemplo, sua identidade

---

<sup>1</sup> No modelo proposto no estudo, essa variável engloba: trabalho precoce; evasão escolar; o atraso escolar e mortalidade infantil.

<sup>2</sup> *Food Security Information for Action Practical Guides: An Introduction to the Basic Concepts of Food Security*. FAO. Disponível em <http://www.fao.org/docrep/013/a1936e/a1936e00.pdf>. Acesso em 30 de novembro de 2017.

de gênero ou etnia), a pobreza necessariamente coloca um indivíduo ou grupo de indivíduos em uma situação de vulnerabilidade social. Nas palavras de Monteiro (2011, p. 33):

A vulnerabilidade é entendida como o desajuste entre ativos e a estrutura de oportunidades, provenientes da capacidade dos atores sociais de aproveitar oportunidades em outros âmbitos socioeconômicos e melhorar sua situação, impedindo a deterioração em três principais campos: os recursos pessoais, os recursos de direitos e os recursos em relações sociais.

Ainda que a pobreza possa atentar contra a dignidade humana de incontáveis maneiras distintas, uma de suas manifestações mais imediatas é a fome. A Organização para a Alimentação e a Agricultura - FAO (sigla do inglês *Food and Agriculture Organization*) é a agência das Nações Unidas (ONU) responsável por coordenar esforços internacionais para erradicar a fome no mundo e que traz a seguinte definição para o termo:

*While the word “hunger” speaks powerfully to most people, it ranges in meaning from short-term physical discomfort to life-threatening lack of food, and often encompasses broader issues related to food access and socioeconomic deprivation. (...) the term hunger is synonymous with chronic “undernourishment”, defined as a level of food intake insufficient to meet dietary energy requirements<sup>3</sup>.*

O combate à fome é um assunto que tem influenciado agendas e políticas públicas no âmbito nacional e internacional, em maior ou menor grau, ao longo do tempo. Não obstante, após declínio consistente por mais de uma década, o fenômeno tem voltado a apresentar tendência de crescimento a partir de 2015 e atualmente atinge aproximadamente 11% da população mundial<sup>4</sup>. Dependendo da severidade e da abrangência em determinados espaços geográficos, a fome pode se transformar em uma ameaça que colocar em risco a própria existência de um Estado. A capacidade de abastecimento alimentar interna de um Estado para evitar que a fome se transforme em uma calamidade social dentro de seu território pode ser considerado, portanto, um assunto de segurança nacional.

Quando um Estado não possui segurança alimentar, (...) há sérios riscos de chegar à falência de suas instituições. As conturbações causadas pela insegurança alimentar podem emergir na sociedade, causando revoltas, protestos, conflitos civis e contestação do poder público, gerando insegurança política e militar. Além da crise interna, pode haver também o transbordamento do problema por meio das migrações regionais e extra regionais, como já ocorre em alguns lugares do mundo (BRASIL, 2013, p. 23).

Se, inicialmente, o conceito de segurança alimentar era problematizado a partir da lógica do abastecimento, foi fundamental a constatação de diversos estudiosos (HOPKINS, 1992;

<sup>3</sup> SOFI 2017: *Questions & Answers*. FAO. Disponível em <http://www.fao.org/3/a-BT851E.pdf>. Acesso em 02/01/2017.

<sup>4</sup> Dados do relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World 2017*. FAO. Disponível em <http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/en>. Acesso em 02/01/2018.

CLAY, 2003; MCDONALD, 2010; CLAPP, 2012) que o mundo produz mais do que o suficiente para garantir a alimentação de toda sua população. Tornou-se, então, evidente que a problemática da fome está muito mais atrelada à iniquidade no acesso do que a questões de produção.

Seria incorreto ignorar o impacto de eventos climáticos (seca, inundações, etc.) ou de perturbações agudas na ordem social (como conflitos armados, por exemplo) na segurança alimentar de um país. No entanto, seguindo a linha de pesquisa de Sen (1981) e Jonsson (1989), a fome destaca-se como consequência direta das desigualdades na distribuição de renda de uma sociedade. Brasil (2013) conclui que a configuração do estado de insegurança alimentar<sup>5</sup> possui, principalmente, uma natureza estrutural que precisa ser levada em consideração.

A insegurança alimentar advém, além de fatores circunstanciais, como eventos climáticos e crises financeiras, de problemas estruturais enraizados, como a pobreza crônica e outros fatores sociais que restringem o acesso à alimentação. Desde o início, o conceito de segurança alimentar em ciências sociais, esteve extremamente ligado aos temas de pobreza e de fome (BRASIL, 2013, p. 29).

A partir da realização da I Conferência Mundial de Alimentação em 1974 a FAO adotou institucionalmente o posicionamento contrário ao fator produtividade como causa exclusiva da fome no mundo e com a Cúpula Mundial da Alimentação em 1996, a ideia de segurança alimentar “passou a ser utilizado pela FAO e por diversos países como um conceito chave de direitos humanos” (BRASIL, 2013). A partir de então, a FAO passou a definir que “*Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life*”<sup>6</sup>.

Levando em conta essas definições, a Organização da ONU para a Alimentação e a Agricultura considera que existem quatro dimensões principais para a segurança alimentar e que esta só se configura a partir da plena garantia de todas simultaneamente. A tabela 1 identifica as dimensões e seus respectivos significados.

---

<sup>5</sup> A insegurança alimentar refere-se à falta de acesso seguro a quantidades suficientes de alimentos de qualidade e nutritivos, que possibilitem o crescimento e desenvolvimento normal e uma vida ativa e saudável. Indivíduos afetados pela insegurança alimentar grave provavelmente também sofrem de desnutrição. SOFI 2017: *Questions & Answers*. FAO. Disponível em <http://www.fao.org/3/a-BT851E.pdf>. Acesso em 02/01/2017. Tradução do autor.

<sup>6</sup> FAO - *Food Security Information for Action Practical Guide*. Disponível em <http://www.fao.org/docrep/013/a1936e/a1936e00.pdf>. Acesso em 20/12/2017.

Tabela 1- As quatro dimensões principais da segurança alimentar.

Disponibilidade física de alimentos	Aborda o "lado da oferta" da segurança alimentar e é determinada pelo nível de produção de alimentos, níveis de estoque e comércio líquido.
Capacidade econômica e física de acesso a comida	Um suprimento adequado de alimentos a nível nacional ou internacional não garante, por si só, a segurança alimentar dos agregados familiares. As preocupações com o acesso insuficiente aos alimentos resultaram em um maior foco político nos rendimentos, despesas, mercados e preços na concretização da segurança alimentar.
Utilização dos alimentos	A utilização é comumente entendida como a forma como o corpo aproveita o máximo dos nutrientes no alimento. A ingestão de energia e nutrientes suficientes é resultado de bons hábitos alimentares, preparação dos alimentos, diversidade da dieta e distribuição intra-doméstica de alimentos. Combinado com a boa utilização biológica dos alimentos consumidos, isso determina o estado nutricional dos indivíduos.
Estabilidade das outras três dimensões ao longo do tempo	Mesmo que a ingestão de alimentos seja adequada hoje, ainda se configura insegurança alimentar se houver acesso inadequado a alimentos em uma base periódica, arriscando uma deterioração de estado nutricional. Condições climáticas adversas, instabilidade política ou fatores econômicos (desemprego, aumento dos preços dos alimentos) podem impactar no status de segurança alimentar.

Fonte: FAO - Food Security Information for Action Practical Guides. Tradução do autor.

A consolidação desse marco lógico no sistema internacional também reverberou na construção de políticas públicas de combate a fome no Brasil, que se concretizou na aprovação em 2006 da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346/06):

A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (LOSAN, 2006, art. 3º).

Como se pode perceber, a concepção de Segurança alimentar adotada no Brasil está em sintonia com a concepção progressista adotada tanto pela FAO como por grande parte dos países do sistema internacional. Com a aprovação da LOSAN, o Brasil institucionalizava ainda, a importância do aspecto cultural e da sustentabilidade de longo prazo (MALUF *et al.*, 2017). Isso significa que o Estado brasileiro se compromete a respeitar os hábitos alimentares de grupos e/ou comunidades e a assegurar a viabilidade das práticas de preparo e consumo de alimentos tradicionais - sempre dentro de uma prerrogativa de estímulo a hábitos saudáveis – sem que isso comprometa o sistema alimentar (produção, distribuição e consumo) no futuro.

Esse movimento brasileiro representou um avanço na busca pela efetivação de um estado de bem-estar social nacional. São essas as diretrizes que passaram a orientar ora a construção, ora o fortalecimento de um sistema de políticas públicas de combate à fome no país.

O conceito atual de segurança alimentar é fruto de um contínuo processo de evolução que se iniciou a partir de meados da I Guerra Mundial. Apresentar o contexto global e explicar como essa pauta se desenvolveu e entrou na agenda dos espaços de concertação internacional, é o objetivo da próxima sessão.

## **2.2 Surgimento e evolução do conceito de segurança alimentar no contexto internacional**

A bibliografia sobre Segurança Alimentar costuma atribuir os primórdios da discussão acerca do tema ao contexto da I Guerra Mundial, quando as principais nações europeias protagonistas do conflito ou envolvidas na guerra por interesses daquelas, tiveram suas cadeias produtivas e, conseqüentemente, suas economias, seriamente comprometidas.

A experiência do primeiro conflito militar em escala mundial projetou a ideia da fome e da segurança alimentar como questões de segurança nacional – especialmente no continente Europeu - quando ficou claro que o controle sobre o abastecimento interno era imprescindível para garantir a soberania nacional. (HIRAI e ANJOS, 2007). Temos, então, que a ideia de segurança alimentar tem sua origem no campo da estratégia militar e vinculava a questão alimentar principalmente à capacidade de produção.

A experiência da II Guerra Mundial foi ainda mais implacável, com a expansão geográfica do conflito que se configurou, de fato, mundial e com um poder destrutivo sem precedentes, que ceifou milhões de vidas e arrasou as bases econômicas (e conseqüentemente, as infraestruturas agrícolas) de diversas nações, impactando negativamente todo o sistema econômico mundial (SILVA, 2014). Com a bipolarização entre os Estados Unidos e União Soviética pela hegemonia política e econômica mundial, os americanos iniciaram negociações com seus aliados com o intuito de cooperar para combater a fome e a pobreza nos países onde essa condição pudesse favorecer uma aproximação com o bloco soviético. A partir de então, “o combate à fome em escala internacional passou a ser um elemento estratégico importante no jogo de disputas pelo controle geopolítico mundial” (SILVA, 2014).

No ano de 1943 a mobilização da comunidade internacional se concretizou na realização da Conferência de Alimentação, no Estados Unidos, quando representantes de mais de 40 países se reuniram para debater a questão da pobreza e da fome no contexto do pós-guerra (que já se avizinhava) e decidiram pela criação de um organismo internacional multilateral para tratar de questões relacionadas à alimentação e à agricultura em âmbito mundial. Em 16 de outubro de 1945 foi criada a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO.

*En 1943 durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Agricultura y la Alimentación, 44 gobiernos se reunieron para encontrar la manera de eliminar la pobreza, el hambre y la malnutrición en el mundo. Los ambiciosos objetivos establecidos en su Carta fundacional incluían la convicción de que los acuerdos políticos y económicos no serían suficientes. Su visión común era utilizar la agricultura –cuyo papel en la reducción de la pobreza está demostrado– para contribuir a mejorar el nivel de vida, especialmente de la población rural pobre y de forma sostenible a nivel económico, social y ambiental. (FAO, 2015).*

A FAO surgiu com a missão de ser a principal arena de concertação internacional sobre estratégias de combate a fome no mundo (HIRAI e ANJOS, 2007) e atualmente seus objetivos estratégicos são ajudar a eliminar a fome; tornar a agricultura, a silvicultura e a pesca mais produtivas e sustentáveis; reduzir a pobreza rural; promover sistemas agrícolas inclusivos e eficientes; e aumentar a resiliência dos meios de subsistência diante de ameaças e crises. Logo após sua criação e com o fim da guerra, as primeiras iniciativas da FAO foram focadas na recuperação da infraestrutura produtiva do Japão e de países da Europa (FAO, 2010), regiões extremamente devastadas pela guerra.

Diante de um cenário de poucas oportunidades e muitas carências, configurado com o pós-guerra, novos Estados surgiram, se tornaram membros da ONU e passaram a demandar assistência dentro do sistema das Nações Unidas. Foi também a partir das demandas desses atores que o sistema Onusiano se ampliou e novas agências especializadas surgiram buscando abarcar outras temáticas, tais como a Organização Mundial de Saúde - OMS, a Organização Internacional do Trabalho – OIT e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO (FAO, 2010). Algumas dessas novas entidades e iniciativas, no entanto, embora independentes e com seus próprios objetivos e estratégias, tinham um papel complementar ao da FAO. Nesse rol, podemos citar o Programa Mundial de Alimentos – PMA (1961), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (1965), o Consórcio de Centros de Pesquisa Agrícola Internacional (fundado com o nome de Grupo Consultivo sobre Investigação Agrícola Internacional) – CGIAR<sup>7</sup> (1971), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA<sup>8</sup> (1972), o Comitê de Segurança Alimentar – CSA (1974) e o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola – FIDA (1977).

---

<sup>7</sup> O CGIAR não é uma organização propriamente dita, mas sim uma rede global de centros de pesquisa, organizações da sociedade civil e setor privado, dedicados a reduzir a pobreza rural, aumentar a segurança alimentar, melhorar a saúde humana e a nutrição e garantir o manejo sustentável dos recursos naturais. [www.cgiar.org](http://www.cgiar.org). Acesso em setembro de 2017.

<sup>8</sup> Da mesma forma que o PNUD, o PNUMA não trata diretamente da temática alimentar ou da fome. Sua convergência se dá por meio da interseção direta entre alimentação e meio ambiente. Constituiu-se, dessa forma, como “*the leading global environmental authority that sets the global environmental agenda*” (PNUMA, 2017). O PNUMA atua em sete grandes áreas, a saber: mudanças climáticas, desastres e conflitos, gerenciamento de ecossistemas, governança ambiental, produtos químicos e resíduos, eficiência de recursos e ambiente sob revisão, sempre sobre a égide do compromisso global com a sustentabilidade.

O PMA<sup>9</sup> é o instrumento de ajuda humanitária na área alimentar da ONU e é também a maior organização humanitária de combate a fome no mundo. O Programa é totalmente financiado por doações voluntárias<sup>10</sup> e desenvolvido em colaboração com a FAO e o FIDA, além da parceria com milhares de Organizações Não-Governamentais (ONGs) nacionais e internacionais. O Programa Mundial de Alimentos vem apostando cada vez mais no repasse financeiro direto aos assistidos como forma de empoderar as comunidades, conferindo autonomia sobre seus hábitos alimentares além de fomentar a cadeia produtiva e a economia local.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD é “a agência líder da rede global de desenvolvimento da ONU e trabalha principalmente pelo combate à pobreza e pelo Desenvolvimento Humano” (ONU, 2017) em parcerias com os três níveis de governo, com a sociedade civil e com empresas. O PNUD não tem escopo de ação específico para a área agrícola ou de alimentos mas possui enorme convergência com esses temas em função da diversidade de aspectos que o “guarda-chuva” do conceito de desenvolvimento pode abarcar. O PNUD tem um longo histórico de atuação internacional e um grande portfólio de projetos. No ano de 2000 o PNUD começou a atuar em prol dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) da ONU. Em 2015 - prazo previsto para que os ODM fossem atingidos – houve uma repactuação dos compromissos assumidos nos ODM e estes foram atualizados pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que é a atual agenda de trabalho da ONU em escala mundial<sup>11</sup>.

Enquanto o “ecossistema” da ONU ainda estava se desenvolvendo e ampliando seu escopo, a problemática da fome continuava se impondo como um desafio global que não podia esperar e o ano de 1974 foi um marco importante para esse debate. Nesse ano, diante de um cenário de forte retração nos estoques mundiais que afetaram principalmente países africanos, a ONU criou o Comitê de Segurança Alimentar – CSA e a FAO promoveu a I Conferência Mundial de Alimentação.

---

<sup>9</sup> O PMA é dirigido por uma Junta Executiva de 36 membros e presta assistência nutricional e alimentar de emergências, alívio e reabilitação, ajuda ao desenvolvimento e operações especiais, principalmente em países afetados por conflitos, distribuindo 2,6 bilhões de refeições ao ano para mais de 80 milhões de pessoas em aproximadamente 80 países. Aproximadamente ¾ dos alimentos distribuídos pelo PMA são comprados de países em desenvolvimento (WFP, 2017).

<sup>10</sup> Em 2016 o PMA arrecadou 5,9 bilhões de dólares (FAO, 2017). As doações ao PMA podem ser feitas por pessoas físicas, jurídicas ou por países e podem ser em dinheiro, alimentos ou na forma de outros recursos que possam ser aplicados nas atividades, tais como instrumentos para o cultivo ou preparo de alimentos (BRASIL, 2013).

<sup>11</sup> Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável serão abordados com detalhes mais a frente.

O CSA surgiu com a missão de ser uma plataforma internacional intergovernamental inclusiva, para congregar diversos atores do campo da segurança alimentar mundial, mas reportando-se à Assembleia Geral da ONU através do Conselho Econômico e Social (ECOSOC<sup>12</sup>) e à FAO. Definido pela própria FAO como a plataforma intergovernamental e multiautores mais importante do mundo para a segurança alimentar e nutricional, o CSA elabora e endossa recomendações produzidas a partir de estudos científicos produzidos pelo seu Painel de Alto Nível de Peritos em Segurança Alimentar e Nutrição<sup>13</sup> ou por outras instâncias da própria ONU como a FAO, o FIDA e o PMA.

Já a Conferência Mundial de Alimentação teve lugar em Roma e foi considerada uma referência para os anos seguintes (HIRAI e ANJOS, 2007). Até a realização desse encontro, as discussões sobre segurança alimentar orbitavam em torno da lógica produtiva (BRASIL, 2013). Um dos desdobramentos mais importantes do evento foi o reconhecimento da fome como um fenômeno mais político e social do que técnico, pois tratava-se não apenas da capacidade de produção de alimentos, mas em especial, das possibilidades de acesso aos alimentos pelos mais vulneráveis. Essa mudança de paradigma foi institucionalizada pela FAO, que passou a reconhecer que a fome derivava principalmente (grifo nosso) “da pobreza de grande parte da população” (SILVA, 2014) e ficou explícita na Declaração sobre a erradicação da Fome e da Subnutrição, publicada ao final do evento:

As causas da nutrição inadequada são muitas e intimamente inter-relacionadas, incluindo limitações ecológicas, sanitárias e culturais, mas a causa principal é a pobreza. Isto, por sua vez, resulta dos padrões de desenvolvimento socioeconômico, que na maioria dos países mais pobres têm-se caracterizado por um alto grau de concentração de poder, riqueza e renda nas mãos de relativamente pequenas elites compostas de indivíduos ou grupos nacionais ou estrangeiros (FAO, 1974 *apud* Johnson, 1989, p. 49).

Outro resultado da Conferência foi o início da discussão sobre a criação do FIDA<sup>14</sup>, que se concretizou em 1977. O FIDA é uma agência da ONU criada para financiar projetos de desenvolvimento agrícola e erradicação da pobreza rural, nos países em desenvolvimento (IFAD, 2017).

---

<sup>12</sup> Conselho Econômico e Social das Nações Unidas – ECOSOC. Mais informações em <https://www.un.org/ecosoc/>. Acesso em setembro de 2017.

<sup>13</sup> Do original em inglês *HLPE - High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition*. Maiores informações disponíveis em <http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/en/>. Acesso em setembro de 2017.

<sup>14</sup> Muitos dos projetos apoiados pelo FIDA têm sido desenvolvidos em áreas remotas e têm abordado alguns dos segmentos mais pobres e mais desfavorecidos da população rural. O FIDA oferece empréstimos e subsídios em termos determinados pela renda per capita do mutuário, além de gerenciar recursos em nome de outras organizações de desenvolvimento. Os recursos do FIDA têm origem em várias fontes, como recursos próprios, renda de investimento, refluxos de empréstimos e contribuições de Estados Membros e instituições multilaterais. Essas contribuições provêm de resgates regulares e sob a forma de fundos suplementares (IFAD, 2017).

Na década de 90, a Segurança Alimentar já era uma pauta cada vez mais presente entre os organismos internacionais e em 1992 a comunidade internacional se reuniu novamente em torno dessa agenda. Com a realização da Conferência internacional de Nutrição, a FAO deu continuidade ao debate sobre a fome e viabilizou a ampliação do conceito de segurança alimentar. Com a agregação das dimensões nutricionais e sanitárias, a FAO passou a adotar o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) como nova diretriz para estratégias de combate à fome (SILVA, 2014).

De acordo com Silva (2014), essa questão conceitual vai muito além de uma mera formalidade, pois materializa a alimentação adequada como “um direito humano básico, e não uma mera ação assistencial do Estado (...)”. Essa posição foi legitimada no ano de 1996, durante a Cúpula Mundial da Alimentação de Roma, quando o novo conceito de SAN foi adotado como equivalente ao Direito Humano à Alimentação Adequada e a fome e a desnutrição foram classificadas como inadmissíveis (HIRAI e ANJOS, 2007). Por fim, a Cúpula produziu um documento - que ficou conhecido como Declaração de Roma - onde mais de 180 países pactuavam reduzir a fome e a desnutrição no mundo pela metade até 2015 e assumiam compromissos específicos em relação aos objetivos listados.

No início do século XXI, as nações voltaram a se debruçar sobre a problemática da fome e da pobreza na Cúpula do Milênio das ONU. Realizada em 8 de setembro de 2000, a Cúpula costurou um acordo entre os países membros das Nações Unidas, que assumiram o compromisso de promover parcerias e esforços para reduzir a pobreza extrema global. Com a Declaração do Milênio, de certa forma, se recuperava e ratificava acordos firmados ao longo de diversas conferências internacionais durante a década de 90, mas dessa vez, com objetivos, metas e indicadores específicos, que deveriam ser atingidos até o ano de 2015. Os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio eram 1 - acabar com a fome e a miséria; 2 - educação básica de qualidade para todos; 3 - igualdade entre sexos e valorização da mulher; 4 - reduzir a mortalidade infantil; 5 - melhorar a saúde das gestantes; 6 - combater a aids, a malária e outras doenças; 7 - qualidade de vida e respeito ao meio ambiente e 8 – todos pelo desenvolvimento<sup>15</sup>.

Os anos 2000 também marcaram o debate sobre fome e pobreza no mundo em razão do balanço desfavorável feito pelas organizações internacionais e pela sociedade civil, a respeito da meta de redução da fome e da desnutrição pela metade até 2015, conforme havia sido acordado na Declaração de Roma de 1996. A sensação geral era a de que os países signatários

---

<sup>15</sup> Disponível em <https://nacoesunidas.org/tema/odm/>. Acesso em novembro de 2017.

da Declaração não estavam realmente engajados em perseguir a meta e que o Plano de Ação havia ficado muito abaixo das expectativas.

De fato, o Plano de Ação da CMA é demasiado amplo e, mesmo, redundante em muitos aspectos, formato pouco favorável ao estabelecimento de compromissos claros, viáveis e aferíveis. O enfoque geral conferiu destaque à erradicação da pobreza, acesso a alimentos adequados e seguros e o reconhecimento do caráter multifacetado da segurança alimentar. Outros destaques foram: promoção de empregos seguros e bem remunerados; acesso equitativo e igual a recursos produtivos (terra, água e crédito); igualdade entre os gêneros; estímulo à produção sustentável de alimentos e revitalização das áreas rurais; promoção de um sistema comercial mundial ‘justo e orientado ao mercado’ (MALUF, 2006, p. 3).

Diante das perspectivas negativas para esse cenário futuro, em 2002 foi realizada a Cúpula Mundial da Alimentação + 5 (CMA + 5). Reconhecendo a necessidade de reafirmar o empenho das comunidades nacionais e internacional, a CMA + 5 reforçou a relação fome/pobreza, a importância do comércio internacional e da produção local, apontou incremento da produtividade agrícola como ferramenta de combate à pobreza rural e, para além disso, “referências foram feitas ao aumento do emprego, à extensão dos programas sociais e redes de proteção nos domicílios mais pobres e vulneráveis à insegurança alimentar e ao papel da alimentação escolar” (MALUF, 2006). Por fim, a CMA + 5 também invocou uma Aliança Internacional contra a Fome.

Mesmo com todo o esforço coordenado pelos organismos multilaterais no combate à fome, cinco anos após a realização da CMA+5 a comunidade internacional se encontrava diante de um novo fenômeno com potencial devastador para a situação de insegurança alimentar em escala global. No ano de 2007 o mundo começou a vivenciar uma crise na produção e no nível dos estoques de alimentos que se desdobrou em uma alta nos preços de diversos produtos. De acordo com dados do Banco Mundial, os alimentos subiram, em média, 83% entre 2005 e 2008 e o mais provável era que o aumento dos preços não fosse temporário, mas sim que persistisse no médio prazo (WORLD BANK, 2008).

Motivada pela gravidade da situação, a FAO convocou em junho de 2008 a Conferência de Alto Nível sobre Segurança Alimentar: os Desafios das Mudanças Climáticas e Bioenergia. A conferência teve esse escopo devido as possíveis causas da alta dos preços apontadas por especialistas. Esses principais fatores seriam o aumento global do consumo de alimentos; o aumento do preço do barril de petróleo (que teria impacto no preço dos insumos agrícolas) fatores; especulação financeira no mercado de *commodities* e as condições climáticas desfavoráveis. Também discutiu-se a parcela de culpa da produção de biocombustíveis na crise de alimentos - lógica seria que extensas áreas cultiváveis estariam sendo direcionadas para produção de matéria-prima do etanol em detrimento da produção de alimentos – no entanto, até

hoje não foi possível chegar em um consenso com relação a esse tema e a FAO vem sinalizando pelo “abandono dos subsídios e das atuais políticas distorcidas, ou pelo menos que se aumente a sua flexibilidade e se garanta que a bioenergia é produzida nos países mais apropriados e com as culturas mais adequadas para esse efeito” (FAO, 2011).

As principais conclusões e resoluções da Conferência foram no sentido de apontar a necessidade de estratégias para enfrentar o aumento dos preços dos alimentos (que provavelmente perdurariam), as mudanças climáticas e o mercado de bioenergia de forma coordenada, lembrar os compromissos assumidos na Cúpula Mundial da Alimentação de 96 e o 1º Objetivo de Desenvolvimento do Milênio de reduzir pela metade o número de pessoas que passam fome, além de manifestar a demanda pela conclusão da Rodada Doha e por regras de comércio mais justas para os países em desenvolvimento.

No ano seguinte (2009), a FAO organizou uma nova Cúpula Mundial da Alimentação com o objetivo de manter acesa a chama dos compromissos firmados ao longo das últimas décadas. Com a proximidade do ano de 2015 (prazo estabelecido nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio para a redução de 50% no número de pessoas passando fome no mundo), os indicadores mostravam avanços desiguais em diferentes regiões, mas projetavam que dificilmente a meta seria alcançada de forma global. Esses resultados, de certa forma, eram um reflexo do baixo engajamento dos países ricos na questão, o que ficou evidente na declaração final do evento, onde não foi estipulada nenhuma meta nem prazo concreto. Para BRASIL (2013), a “falta de substância na declaração foi atribuída à pouca efetividade do encontro, no qual se esperava a presença de todos os Chefes de Estado associados à FAO, o que não ocorreu”.

Com a chegada do ano de 2015, o balanço sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU<sup>16</sup> apontava que as projeções haviam se concretizado e que a meta de reduzir pela metade a quantidade de pessoas passando fome no mundo não foi atingida, ficando em 45% (ONU, 2015). O relatório da ONU indicava também que a redução da fome avançou rápido durante a década de 90, foi seguida por um declínio mais lento nos primeiros cinco anos do novo milênio e voltou a ganhar velocidade a partir de 2008.

Nesse mesmo ano, durante a Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável foram finalizadas as negociações em torno da agenda “pós-2015”, quando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram substituídos pelos Objetivos de

---

<sup>16</sup> Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/07/MDG-2015-June-25.pdf>

Desenvolvimento Sustentável (ODS)<sup>17</sup> que passaram a ser o novo norte para a elaboração de políticas públicas e para as atividades de cooperação internacional até o ano de 2030.

Apesar do tom otimista da ONU no relatório de 2015, afirmando que o resultado era uma prova de que a fome pode ser combatida com comprometimento e com os esforços necessários, o fato é que dados de 2017 da própria Nações Unidas apontam que após uma diminuição consistente nos últimos 10 anos, a fome está em ascensão novamente em todo o mundo e afetou 815 milhões de pessoas em 2016, o que representa 11% da população mundial. Torna-se evidente que apesar de todos os esforços empreendidos, o desafio de erradicar a fome ainda se impõe em toda sua complexidade.

### **2.3 A evolução das políticas de segurança alimentar no Brasil**

Assim como aconteceu no cenário internacional, a construção de um conceito sobre segurança alimentar percorreu um longo caminho até ser incorporada na agenda doméstica e ganhar corpo, materializando-se na forma de políticas públicas de combate à fome e à desnutrição. Alguns estudiosos defendem até mesmo que, por envolver tantos atores, e interesses divergentes e por ser objeto de tanta disputa, a questão alimentar nem sequer é um conceito plenamente estabelecido, estando, na verdade, em processo de construção (MALUF *et al.*, sem data).

O Brasil sempre foi um membro ativo da comunidade internacional no que se refere as discussões sobre segurança alimentar e combate à fome global. Por conta de seu engajamento e até mesmo à liderança exercida pelas delegações brasileiras em certos processos de negociação nas arenas multilaterais, o país ganhou destaque e se legitimou como ator relevante nas discussões sobre SAN, especialmente na primeira década do século XXI (MOTA, 2015)

Não se pode inferir a partir disso, que a assimilação das discussões internacionais e das demandas da sociedade civil nacional na ordem do dia do Estado brasileiro tenha sido um processo suave e sem maiores obstáculos. Ao contrário disso, o histórico da construção da agenda brasileira de SAN e de combate à fome e à miséria foi repleta de rupturas e carente de resultados de longo prazo.

No caso brasileiro, foi um longo processo de disputas em torno dessa temática que possibilitou conquistas importantes ao longo dos anos com relação à inserção na agenda, mas que, em geral, resultaram em estruturas e políticas públicas com pouco poder quanto a recursos, baixo poder de cobertura, falta de critérios bem definidos de elegibilidade, além de serem marcadas por institucionalidade frágil. Todas essas

---

<sup>17</sup> Mais informações em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>.

questões tiveram como consequência um ambiente político-institucional pautado por descontinuidades, com avanços e retrocessos de acordo com as diretrizes de governo assumidas pelos gestores responsáveis, sem que o problema da fome e da miséria fosse eficientemente combatido no país (SILVA, 2014, p. 7).

Como já foi mencionado na sessão anterior, os debates sobre segurança alimentar começaram a ganhar força no âmbito internacional no cenário do pós II Guerra Mundial. Esse período é relativamente próximo ao início das experiências nacionais de políticas públicas de assistência alimentar aos mais pobres realizadas na segunda metade da década de 1930, durante o Estado Novo de Getúlio Vargas. O nome por trás desse pioneirismo no Brasil, é Josué de Castro.

Josué Apolônio de Castro foi um médico e cientista social pernambucano que se destacou nacional e internacionalmente como grande ativista do combate à fome. Seu trabalho publicado em 1932 e intitulado “Inquérito Sobre as Condições de Vida das Classes Operárias no Recife” estabeleceu uma relação direta entre a produtividade do trabalhador e sua qualidade de vida e de alimentação. (CASTRO, 2010)

A pesquisa realizada por Josué de Castro repercutiu e outros estudos semelhantes foram realizados em diversos estados brasileiros. Os resultados eram semelhantes em todos os casos e jogaram por terra a crença difundida na época que a fome só persistia no Brasil em decorrência de fenômenos climáticos. Essa crença era útil aos governantes e reforçada por meio de programas assistencialistas que culpavam, por exemplo, a falta de chuva, pela miséria das regiões atingidas pela seca.

Castro também identificou a preponderância do fator “renda” na manifestação da fome no país - em especial na região nordeste - e a necessidade de implementação de políticas públicas especialmente desenhadas para esse público. A partir dos diversos Inquéritos realizados país adentro, o brasileiro pode conhecer a verdadeira situação de seus compatriotas miseráveis (CASTRO, 2010).

Josué de Castro teve uma trajetória de destaque na vida profissional e política, no Brasil e no exterior e sua história se confunde com a história das políticas de SAN no Brasil. O pernambucano foi o precursor na introdução da dimensão nutricional nos debates sobre alimentação e cunhou a expressão “fome oculta” (PINHEIRO, 2009, *apud* SILVA, 2014) que se referia a deficiência nutricional de pessoas que não estavam em situação de fome, mas não tinham acesso a alimentos de qualidade. Ao associar a estrutura populacional rural do Brasil à dificuldade de acesso dessa população à alimentos de boa qualidade calórica e nutricional, Castro concluiu que a reforma agrária era vital para transformar a realidade dessa parcela da sociedade (SILVA, 2014).

Josué foi autor de dezenas de estudos, artigos e livros, mas duas de suas obras alcançaram uma notoriedade notável. Os livros *Geografia da fome* (1946) e *Geopolítica da fome* (1951) se tornaram marcos históricos ao retratar a calamitosa situação de miséria e fome no Brasil (*Geografia da fome*) e em escala global (*Geopolítica da fome*). O destaque de sua carreira e de sua obra lhe rendeu muito reconhecimento, mas também cobrou seu preço. Josué de Castro foi deputado federal, presidente do Conselho Executivo da FAO entre 1952 e 1956, embaixador brasileiro junto à ONU e 7 vezes indicado ao prêmio Nobel da paz<sup>18</sup>, mas perdeu seus direitos políticos durante a ditadura militar por sua militância social e ideias progressistas. Castro faleceu na França, em 1973, mas sua vida e obra mudaram o rumo das políticas públicas de SAN no Brasil e repercutem até os dias de hoje.

Os “achados” das pesquisas de Castro sensibilizaram a opinião pública local e internacional e reverberaram no governo, tendo forte influência sobre a instituição do salário mínimo nacional<sup>19</sup> no ano de 1938. A política trabalhista tinha o objetivo de equalizar o soldo pago no país ao mínimo necessário para que o trabalhador pudesse sustentar a si e a sua família. (FILHO, 2003). Para Nascimento (2012), “esse movimento em prol da institucionalização de um padrão mínimo de remuneração aos trabalhadores é reconhecido como a ‘primeira expressão pública, e estatal, de relevância dos efeitos da percepção e debate em torno da precariedade alimentar do povo brasileiro’.

Logo após a instituição do salário mínimo, o governo Vargas criou em 1939, o Serviço Central de Alimentação (SCA), vinculado ao Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI). De acordo com Peliano (vol. 1, 2010, p. 27), nesse momento, “foi lançada a base da política de alimentação implementada no País, centrada no binômio alimentação/educação”.

Já em 1940 e sob forte influência de Josué de Castro, o SCA foi transformado no Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), vinculado ao Ministério do Trabalho. A proposta do SAPS era promover a alimentação do trabalhador por meio de diferentes “modalidades”. O Serviço previa a instalação de refeitórios nas grandes empresas, o fornecimento de refeições nos casos em que a instalação de refeitórios não fosse viável e a venda de itens alimentícios a preço de custo para trabalhadores integrantes de famílias numerosas, além de desenvolver programas de educação alimentar, formação técnica na área

---

<sup>18</sup> [https://www.nobelprize.org/nomination/archive/show\\_people.php?id=1660](https://www.nobelprize.org/nomination/archive/show_people.php?id=1660).

<sup>19</sup> A definição sobre o valor do salário mínimo foi feita com base no valor de uma cesta composta por 12 alimentos, que atenderiam a todas as necessidades de calorias, proteínas, sais minerais e vitaminas, onerando o trabalhador em metade da estimativa salarial. Disponível em [www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-399-30-abril-1938-348733-publicacaooriginal-1-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-399-30-abril-1938-348733-publicacaooriginal-1-pe.html).

alimentícia/nutricional e investimentos em pesquisa sobre a questão alimentar (SILVA, 1995). O SAPS foi extinto em 1962 e suas atribuições passaram para a recém-criada Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) (PELIANO, 2010).

No ano de 1943, com as dificuldades decorrentes do envolvimento brasileiro na Guerra, a problemática da fome continuava mobilizando a agenda política nacional. Com o intuito de levantar subsídios técnicos-científicos e orientar as ações públicas de combate à fome, foi criado o Serviço Técnico da Alimentação Nacional (STAN) e Josué de Castro foi convidado para o cargo de a direção geral. A proposta do STAN era produzir estudos e dados científicos que pudessem embasar as orientações governamentais para melhorar as condições alimentares da população (VASCONCELOS, 2005).

Com a publicação do decreto-lei 7328 de fevereiro de 1945<sup>20</sup>, foi instituída a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), subordinada ao Conselho Federal de Comércio Exterior. A CNA assumiu o comando da política de alimentação governamental e tinha a missão de estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares dos brasileiros, 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, e contribuir para o desenvolvimento da indústria de alimentos desidratados (SILVA, 1995).

Houve uma reestruturação da CNA em 1949, quando esta foi transferida para o Ministério da Educação e da Saúde. Foi vinculado à área da saúde que se deu a criação do Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição no Brasil nos anos 50 e assim permaneceu pelos 40 anos seguintes (VASCONCELOS, 2005). Os anos 50 representaram uma mudança relevante no modelo de execução da política de alimentação e nutrição, que naquele momento passava a ser implementada por meio de programas de distribuição de alimentos a setores específicos da população.

Esse novo modelo começou a tomar corpo com a divulgação pela CNA do plano de trabalho “A Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil” em 1952, que apresentava o conceito e a estruturação de um programa nacional de merenda escolar. O programa começou a rodar em 1955. Rapidamente ampliou sua área de abrangência graças a organizações internacionais como a ONU e a Agência de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento dos Estados Unidos (USAID<sup>21</sup>), que realizaram doações e venda de

---

<sup>20</sup> Íntegra do decreto-lei disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/De17328.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De17328.htm). Acesso em fevereiro de 2018.

<sup>21</sup> Do inglês *United States Agency for International Development* - USAID.

excedentes agrícolas dos Estados Unidos a preços simbólicos<sup>22</sup> (BARROS; TARTAGLIA, 2003).

O Programa de Merenda é o mais antigo programa de alimentação em execução no Brasil e foi o embrião do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que é executado nos dias de hoje em uma parceria do Governo Federal (via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE/ Ministério da Educação) com estados e municípios. Na avaliação de Barros e Tartaglia (2003) o Programa de Merenda “firmou-se como um dos maiores, mais abrangentes e efetivos programas de distribuição de alimentos (...)”.

Desse momento em diante, as ações governamentais na área alimentar passaram a ser estruturadas sob a lógica de Programas, com objetivos e público-alvo definidos (grupos populacionais específicos em situação de risco) e passaram a envolver um grau crescente de articulação interfederativa e intergovernamental (BARROS; TARTAGLIA, 2003). Nas palavras de L'abbate (1988):

Com a CNA inicia-se, ainda que de forma tímida, o padrão de organização burocrática que será assumida em toda sua plenitude na década de 70: os programas de alimentação e nutrição passam a depender, para sua execução, da ação conjunta de várias instituições, que por sua vez se emaranham numa grande complexidade de trâmites burocráticos, tornando muitas vezes tortuoso o caminho a ser percorrido para um recurso orçamentário transformar-se num benefício concreto, no caso, determinada quantidade de alimento a ser distribuída a também determinada parcela da população.

De acordo com Peliano (2010), todos os Planos e Programas elaborados pelo governo federal a partir desse momento evidenciam as origens estruturais do problema alimentar e nutricional e a necessidade de mudanças no modelo de desenvolvimento econômico e social do País. Para ela:

Os programas de alimentação, stricto sensu, desde o início dos anos de 1950, foram vistos como resposta emergencial para o problema da fome e desnutrição, que aflige significativa parcela da população. Uma segunda característica importante e presente em todos os Planos é a identificação de um foco central de atuação, com ênfase, inicialmente, na educação alimentar, no pressuposto de que a desnutrição poderia ser significativamente reduzida mediante a difusão do conhecimento das regras básicas de uma alimentação adequada (Peliano vol. 1, p. 28).

Na década de 60 difundiu-se no país o pensamento que a dieta brasileira tinha baixo valor proteico e precisava ser incrementada, por isso, a atuação governamental se direcionou para o enriquecimento de produtos alimentícios e para o apoio às indústrias de alimentos especialmente formulados, de alto valor nutricional (PELIANO; 2010). Essa hipótese caiu por

---

<sup>22</sup> COIMBRA, M.; MEIRA, J.E.P.; STARLING, M.B.L. Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil, Belo Horizonte: INAE, 1982.

terra somente em 1974, após realização do Estudo Nacional de Despesas Familiares – (ENDEF), que constatou a preponderância de déficit calórico e a presença de algum grau de desnutrição em 46% das crianças menores de 5 anos. Isto significava que “aqueles grupos que atingiam níveis de consumo adequados, em termos quantitativos, não apresentavam déficit proteico, ou seja, o brasileiro não comia mal, comia pouco” (PELIANO, 2001).

Ainda nos anos 60, o governo federal criou instituições que desempenharam papéis importantes na operacionalização de políticas de produção, armazenagem e abastecimento de alimentos, como a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM), que, juntamente com a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB), comporiam o Sistema Nacional de Abastecimento (SILVA, 2014).

Em 1972, ocorreu a substituição da CNA pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN). A autarquia vinculada ao Ministério da Saúde foi gestada para ser um “projeto de impacto” do governo militar na área da assistência alimentar e o próprio general Médici foi nomeado presidente do Instituto (PINHEIRO, 2009). O INAN instaurou diversos programas focados nas populações mais vulneráveis e formulou a política de alimentação e nutrição, inserida na proposição do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que, por sua vez, integrava o I PRONAN (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição)<sup>23</sup>. 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 e ANJOS, 2007).

Com as dificuldades operacionais oriundas da "complexidade dos trâmites burocráticos envolvidos em sua implementação" (L'ABBATE, 1989) e com as irregularidades constatadas em auditorias do próprio INAN, o programa foi encerrado em 1974. Em 1975 o INAN e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) começaram a trabalhar juntos para a elaboração do II PRONAN, de acordo com as diretrizes definidas pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (ARRUDA E ARRUDA, 2007).

É importante ressaltar que, embora as políticas públicas na área alimentar tenham avançado bastante tanto em escopo quanto em abrangência desde que o tema adentrou a agenda

---

<sup>23</sup> O I PRONAN era focado nas gestantes, nutrízes, crianças até sete anos na população de baixa renda e crianças em idade escolar de sete a 14 anos. Dividia-se em doze subprogramas executados tanto pelo próprio INAN como por instituições de diferentes órgãos governamentais. A forma de execução desses Programas também era variada e incluía desde a distribuição de alimentos para populações de risco - gestantes, mães em período de amamentação, crianças em idade pré-escolar e crianças em idade escolar desnutridas - até estratégias de abastecimento e comercialização de alimentos a baixo custo e atendimento a trabalhadores por meio da concessão de incentivos fiscais aos empregadores que fornecessem alimentação a preços subsidiados. Decreto nº 72.034, de 30 de março de 1973. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-72034-30-marco-1973-420497-publicacaooriginal-1-pe.html>.

governamental, isso não ocorreu na base de consensos sobre sua formulação, implementação e motivações. Pinheiro (2009) e Silva (2014), por exemplo, enxergam os projetos do governo na área alimentar ao longo da segunda metade do século 20 sempre atrelados a um viés de promoção do crescimento econômico - onde o planejamento da produção de alimentos tinha mais valor como ferramenta de controle da inflação - e do aumento da produtividade e modernização do setor agrícola, em detrimento de um verdadeiro comprometimento com o combate à fome. Os pesquisadores também chamam a atenção para a influência de países estrangeiros no desenho de programas brasileiros, que camuflavam seus interesses na abertura de mercado para seus produtos por meio da atuação de organismos internacionais com suposto viés social, como foi o caso da introdução do leite em pó nos programas internacionais de ajuda alimentar nacionais.

De qualquer sorte, ainda que as motivações dos governantes fossem mais macroeconômicas do que sociais e humanitárias, Silva (2014) reconhece que, pouco a pouco, o caminho para firmar o acesso à alimentação como um direito foi sendo pavimentado.

A aprovação do II PRONAN<sup>24</sup> (1976-1979), segue essa linha e foi considerado um marco na política de alimentação e nutrição do País. Sua abordagem incluía a suplementação alimentar, o combate a carências específicas, alimentação do trabalhador, apoio à realização de pesquisas e capacitação de recursos humanos, desestimulava o uso de produtos industrializados (amplamente distribuídos em programas alimentares anteriores) e ainda reconhecia que os incentivos ao setor agroexportador prejudicaram a produção de alimentos de consumo interno, devido à baixa renda dos trabalhadores urbanos (SILVA, 1995; VASCONCELOS, 2005). Para anteder aos objetivos propostos, foi criada a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL<sup>25</sup>), que funcionava como um centro de compras governamental, para centralizar e unificar as aquisições de alimentos para abastecimento de todos os programas de distribuição de alimentos para o grupo materno-infantil e merenda escolar (PELIANO, 2010; SILVA, 2014).

Para Silva (2014), a baixa efetividade do II PRONAN não ofusca seu mérito pela inserção no debate público de estratégias diferenciadas de atuação governamental no campo da assistência alimentar no país. O que se verificou, de fato, no período, foi a execução de uma

---

<sup>24</sup> Decreto nº 77.116, de 6 de fevereiro de 1976. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-77116-6-fevereiro-1976-425734-publicacaooriginal-1-pe.html>.

<sup>25</sup> A partir da fusão da COBAL com a Companhia de Financiamento da Produção (CFP) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM), foi criada a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), que existe até os dias de hoje. A CONAB é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, criada por meio da Medida Provisória nº 151, de 15/03/1990, transformada na Lei n.º 8.029, de 12 de abril de 1990, que autorizou a fusão da CFP, COBAL e da CIBRAZEM. O Decreto nº 99.233, de 03/05/1990 estabeleceu os procedimentos preparatórios ao processo de fusão. Disponível em <http://www.conab.gov.br/conab-quemSomos.php?a=11&t=1>.

variedade de programas de alimentação e nutrição que promoviam a distribuição gratuita de alimentos, com enfoques distintos e não necessariamente de acordo com as orientações do II PRONAN<sup>26</sup> (BRASIL, 2013). Nas palavras de Peliano (2001, p. 22):

Quando se analisa a ação governamental durante a vigência dos diversos Planos ou Programas Nacionais em relação aos três focos mencionados educação alimentar, enriquecimento dos alimentos e apoio à indústria de alimentos e aos pequenos produtores rurais observa-se que ela foi muito tímida, de forma que essas mesmas questões continuam presentes nos debates sobre os programas alimentares nos dias atuais.

Sob a “regência” de José Sarney - o primeiro presidente civil após mais de 20 anos de ditadura militar - houve a primeira referência nacional (ainda que bastante “limitada”<sup>27</sup>) à expressão “segurança alimentar” no plano da políticas públicas de alimentação.

Foi também durante o governo Sarney que foi anunciado o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). O Plano pretendia promover a redistribuição de terra como forma de mitigar os conflitos agrários, mas devido à forte mobilização do capital ruralista nacional, o programa lançado foi radicalmente distinto do projeto original, trazendo resultados foram pouco efetivos (SILVA, 2014).

Ao final da década de 80, o Governo Federal atingiu a impressionante marca de 12 programas de alimentação operacionalizados de maneira simultânea<sup>28</sup> e, muitas vezes, em flagrante sobreposição. Com a promulgação da Constituição cidadã de 1988, a demanda da sociedade civil foi parcialmente atendida e a alimentação escolar foi institucionalizada como um direito fundamental constitucional. A partir de então, a merenda escolar passou a ser uma obrigação legal dos governantes (PELIANO, 2010). Ainda assim, de maneira geral, a partir desse período, os programas existentes foram sendo técnica e financeiramente esvaziados.

Ainda que tenha acumulado uma rica experiência em programas alimentares, avaliações realizadas sobre o desempenho desses programas foram desfavoráveis ao constatar

---

<sup>26</sup> Por conta de sua proposta inovadora de execução intersetorial, o II PRONAN enfrentou resistências de muitos órgãos do governo, mas teve êxito em fortalecer os programas de merenda escolar do Ministério da Educação e Cultura (MEC) e de suplementação alimentar do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Contraditoriamente, entretanto, ambos os ministérios foram de encontro às orientações do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição ao realizarem a distribuição de alimentos industrializados e formulados (VASCONCELOS, 2005).

<sup>27</sup> A utilização da noção de segurança alimentar limitava-se à avaliação do controle do estado nutricional dos indivíduos, especialmente a desnutrição infantil, sob a égide da Vigilância Sanitária.

<sup>28</sup> Programa de Suplementação Alimentar - PSA; Programa de Complementação Alimentar-PCA; Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares-PAIE; Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes-PNLCC; Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE; Projeto de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda-PROAB; Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda-PROCAB; Programa de Combate ao Bócio Endêmico-PCBE; Programa de Combate a Anemia Ferropriva; Programa de Combate a Hipovitaminose A; Programa de Incentivo ao Aleitamento Materno-PNIAM; e Programa de Alimentação do Trabalhador-PAT.

resultados muito aquém das metas oficiais. Essas avaliações apontavam ainda que as políticas de alimentação implantadas no país reproduziam as disputas entre grupos de interesse com forças assimétricas, o que frequentemente garantia benefícios para os segmentos mais influentes.

Se não havia muito o que comemorar com o passado recente das políticas de alimentação, o governo do presidente Fernando Collor (1992) tampouco foi mais alvissareiro para o setor, que testemunhou uma drástica redução orçamentária e um verdadeiro desmonte do aparato estatal responsável por tocar as ações sociais (BARROS; TARTAGLIA, 2003).

Com o *impeachment* de Collor em 1993, Itamar Franco assumiu e imprimiu um estilo totalmente diferente na abordagem da questão da fome e da desnutrição no Brasil. A divulgação de um estudo do IPEA sobre a situação da fome no país teve grande repercussão na sociedade brasileira e mobilizou o governo. Um dos principais resultados dessa mobilização foi a criação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), posicionado como um órgão de aconselhamento diretamente vinculado à Presidência da República e a elaboração de um Plano de Combate à Fome e à Miséria, que apresentava algumas propostas inovadoras na área (SILVA, 2014). Nesse novo cenário, foram priorizados os programas de Combate à Desnutrição Materno-Infantil, Merenda Escolar, Alimentação do Trabalhador, Distribuição Emergencial de Alimentos, Assentamentos de Trabalhadores Rurais e de Geração de Renda. (PELIANO; BEGHIN, 1994).

O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995, foi marcado pelo enfrentamento de uma profunda crise mundial que agravou o cenário socioeconômico brasileiro e por alterações na estrutura dos programas sociais, sendo a principal dessas mudanças o fechamento do CONSEA e a opção pelo combate à pobreza como nova espinha dorsal da atuação estatal na área social. Tudo isso teve reflexo direto no enfraquecimento das políticas de SAN sem que isso significasse avanços na redução da pobreza no Brasil.

Cardoso entrou em seu segundo mandato, iniciado em 1999, sem conseguir entregar os resultados esperados na área social e precisou promover algumas mudanças institucionais. Os acontecimentos mais relevantes na área de SAN dessa nova gestão foram a aprovação, no mesmo ano, da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) - que GODINHO (2007) avalia mais como uma contribuição setorial ao problema da fome e da desnutrição do que uma política nacional - pelo Ministério da Saúde e a transferência dos beneficiários de programas sociais existentes para os novos programas criados em 2001, como o Bolsa-Alimentação (vinculado Ministério da Saúde) e o Bolsa-Escola, sob a gestão do Ministério da Educação com recursos provenientes do Fundo de Combate à Fome (BELIK; SILVA e TAKAGI, 2001).

A partir de 2003, o Brasil passa a testemunhar uma série de inovações tanto na experiência de equalização da democracia representativa com a democracia participativa, quanto na adoção de novos princípios progressistas, que culminarão em uma significativa ampliação dos direitos sociais e da proteção social no país. Os detalhes sobre essas questões serão apresentados oportunamente no decorrer das próximas sessões do texto.

### 3 O CONSEA E A AGENDA INTERNACIONAL

#### 3.1 Antecedentes e atuação nacional

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) é um órgão de assessoramento direto à Presidência da República, de caráter consultivo, que funciona como um fórum institucional de articulação entre governo e sociedade, integrando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Além das atribuições do Conselho de exercer o monitoramento e a avaliação de políticas e programas sociais que envolvam questões alimentares e nutricionais (CONSEA, sem data), o CONSEA tem competências específicas previstas em seu regimento<sup>29</sup>, a saber:

- I - convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CNSAN, com periodicidade não superior a quatro anos;
- II - definir os parâmetros de composição, organização e funcionamento da Conferência;
- III - propor à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN, a partir das deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CNSAN, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se os requisitos orçamentários para sua consecução;
- IV - articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do SISAN, a implementação e a convergência das ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- V - definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN;
- VI - instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN;
- VII - mobilizar e apoiar as entidades da sociedade civil na discussão e na implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN;
- VIII - estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social nas ações integrantes da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- IX - zelar pela realização do direito humano à alimentação adequada e pela sua efetividade;
- X - manter articulação permanente com outros conselhos nacionais relativos às ações associadas à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

---

<sup>29</sup> Disponível em [www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/copy\\_of\\_LegislaoConsea.pdf](http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/copy_of_LegislaoConsea.pdf). Acesso em janeiro de 2018.

- XI - manter articulação com instituições estrangeiras similares e organismos internacionais; e
- XII - elaborar e aprovar o seu regimento interno.

Em sua primeira composição estavam os Ministros de Estado da Saúde, Educação, Bem-Estar Social, Trabalho, Fazenda, Planejamento, Agricultura e da Secretária-geral da Presidência da República, como representantes governamentais e 21 representantes de diversos segmentos da sociedade. Atualmente, o CONSEA é composto por um plenário integrado por 20 membros indicados pelo governo (um terço) e 40 membros representantes da sociedade civil (dois terços) e com mandato de dois anos (sendo possível a recondução), sendo que um destes ocupa também o cargo de presidente. O regimento prevê também a figura do observador, que pode ser exercida por representantes de conselhos e associações relacionadas com a questão de SAN, de organismos da ONU, de ONGs, da Defensoria Pública e do Ministério Público, a partir de convite feito pelo Presidente do CONSEA.

Os representantes do governo são indicados entre Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelos órgãos setoriais relacionados às políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Já no caso dos representantes da sociedade civil, a indicação ocorre a partir de critérios aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e é realizada pelas próprias organizações da sociedade civil.

Embora o CONSEA possua orçamento anual, a atividade dos conselheiros é classificada como serviço de relevante interesse público e não é remunerada, sendo custeados apenas os gastos com passagens e diárias, para viabilizar a presença dos conselheiros residentes fora do Distrito Federal nas plenárias.

Além do Plenário, a estrutura do CONSEA prevê também uma Secretaria Geral; uma Secretaria Executiva; uma Mesa Diretiva; Comissões Permanentes e Grupos de Trabalho que podem variar no decorrer do tempo; além de uma Comissão formada pelos Presidentes dos Conselhos Estaduais e do Distrito Federal de Segurança Alimentar e Nutricional (CPCE).

A Secretaria Geral é exercida por representante do Ministério do Desenvolvimento Social (antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) e está imbuída de acompanhar a análise e o encaminhamento das propostas e recomendações aprovadas pelo CONSEA para a CAISAN.

A Secretaria Executiva é dividida em assessoria técnica, assessoria de comunicação e assessoria administrativa e é composta por servidores públicos com a função de prestar apoio técnico e administrativo, além da gestão orçamentária e da organização das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional.

A Mesa Diretiva é composta pelo presidente do Conselho, pelos coordenadores das Comissões Permanentes, pelo coordenador da Comissão de Presidentes dos CONSEAS Estaduais (CPCE), pelo representante do Secretário Geral, além dos Secretários-Executivos do CONSEA e da CAISAN. A Mesa reúne-se previamente às reuniões plenárias e sua função é, principalmente, colaborar com a construção da agenda órgão.

As Comissões Permanentes são instâncias internas, organizadas por temas relacionados à segurança alimentar e nutricional e/ou grupos populacionais específicos tais como povos indígenas e povos e comunidades tradicionais. As comissões permanentes reúnem-se previamente às reuniões plenárias do CONSEA. Cabe às comissões encaminhar discussões e elaborar propostas a serem submetidas à aprovação do Plenário.

Sempre que necessário, as Comissões Permanentes ou a Mesa Diretiva podem criar Grupos de Trabalho com duração, objetivos e resultados predefinidos. Todas as propostas devem ser debatidas pelas comissões permanentes ou pelos GTs antes de serem submetidas à apreciação do plenário.

Por fim, a CPCE funciona como um canal de articulação entre o CONSEA Nacional e os CONSEAs Estaduais e do Distrito Federal. A ideia é estimular o alinhamento e a sintonia entre as deliberações nos três níveis de governo, aumentando assim, a sinergia nas políticas de SAN. A CPCE também tem a função de subsidiar a instância nacional com questões e temas locais e regionais relevantes. Na figura 1 é possível visualizar a relação entre o CONSEA nacional e os demais componentes do SISAAN.

O regimento do CONSEA privilegia a prerrogativa do consenso nas decisões, mas é possível que deliberações aconteçam mediante voto. Uma vez aprovadas em plenário, as propostas são encaminhadas à Presidência da República, à CAISAN e a órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário. De acordo com a resolução nº 3, de 7 de junho de 2005<sup>30</sup> as decisões colegiadas do CONSEA estarão expressas nos seguintes instrumentos:

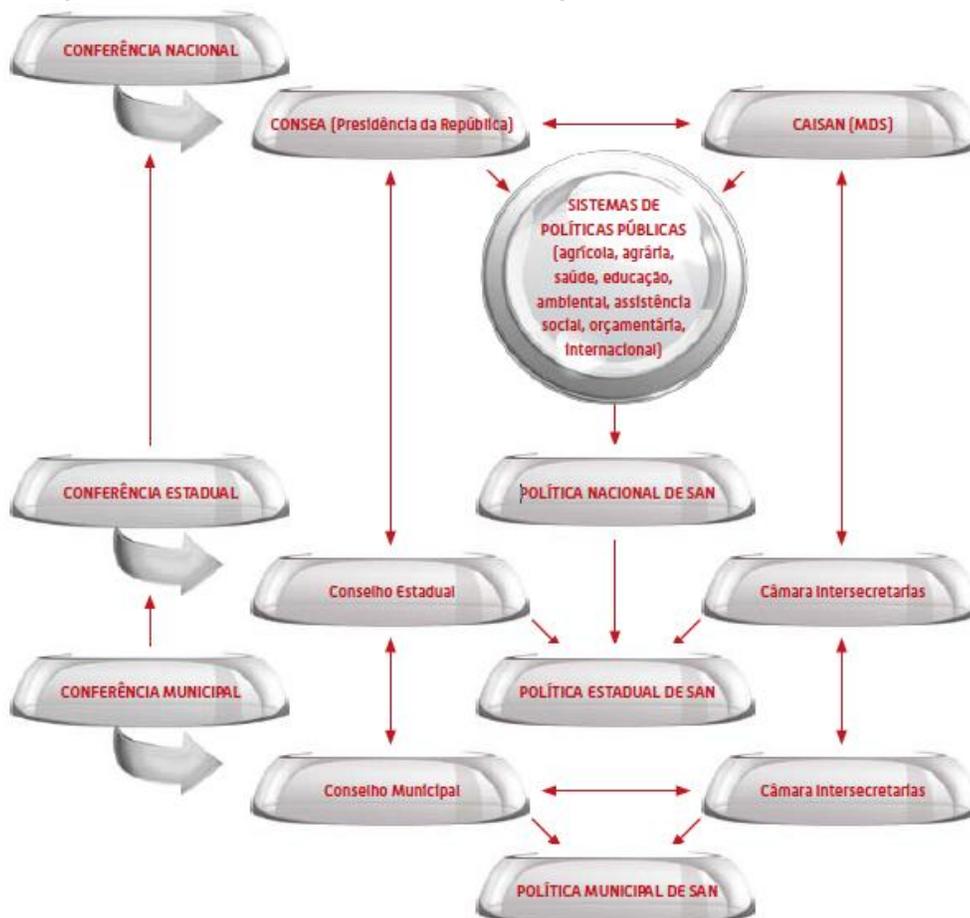
- I. Resolução, quando se tratar de deliberação sobre diretrizes, políticas, planos de ação, projetos e regimento interno do CONSEA, e ainda sobre estratégias de articulação e mobilização dos conselhos regionais, estaduais e municipais e sociedade civil organizada, no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
- II. Recomendação, quando se tratar de proposição dirigida a entidades e órgãos públicos voltados à segurança alimentar e nutricional.

---

<sup>30</sup> Resolução nº 3, de 7 de junho de 2005. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/legislacao/resolucao/resolucao-1-de-1-de-setembro-de-2014/view>. Acesso em fevereiro de 2018.

- III. Exposição de motivo (EM): Instrumento de comunicação direta com o (a) Presidente (a) da República, onde são feitas as manifestações, críticas, reconhecimentos em relação a fato determinado, explicitando sempre propostas concretas sugeridas pelo CONSEA.

Figura 1: Sistema e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional brasileiro.



Fonte: CONSEA, 2009.

O regimento do órgão prevê a realização de seis reuniões ordinárias ao ano, mediante convocação do seu presidente. Reuniões extraordinárias também podem ser convocadas pelo presidente do Conselho em conjunto com o Secretário Geral, ou de um terço de seus membros, observando sempre, o prazo mínimo de dez dias úteis para a convocação da reunião.

As origens do CONSEA remontam ao governo do presidente José Sarney, em 1985. Nesse período, o Ministério da Agricultura fez a proposta de criação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, com o propósito de atender às necessidades alimentares da população e atingir a autossuficiência nacional na produção de alimentos.

A proposta do Ministério contemplava ainda, a criação de um canal permanente de interação entre o Estado e a sociedade civil organizada para questões relacionadas à alimentação, na forma de um conselho de segurança alimentar. O conselho seria presidido pela própria figura do presidente da república e integrado por ministros e representantes da sociedade civil organizada. No ano seguinte (1986), foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN), momento em que os participantes resgataram a proposta de criação do CONSEA e reivindicaram o reconhecimento do acesso à alimentação como um direito básico (MALUF *et al.*, 1996). Nenhum dos dois pleitos foi efetivado naquele momento.

Foi somente no ano de 1993, no contexto de uma forte mobilização da sociedade civil organizada intitulada “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida<sup>31</sup>” e liderada pelo sociólogo Herbert de Souza que o CONSEA foi criado.

A posse de Itamar Franco, a partir do *impeachment* de Fernando Collor em 1992, representou o fim de um período verdadeiramente trágico para o setor de políticas públicas de SAN, marcado por uma drástica redução orçamentária e um verdadeiro desmonte do aparato estatal responsável por tocar as ações sociais (BARROS e TARTAGLIA, 2003).

Foi durante o governo Itamar, no ano de 1993, que os resultados alarmantes do estudo divulgado pelo IPEA intitulado “Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar”, indicaram uma situação de calamidade social no país e sensibilizaram a opinião pública. Essa sensibilização deu vazão a uma grande mobilização da sociedade civil na promoção de trabalhos voluntários em prol dos mais carente e chegou a obter reconhecimento internacional (PELIANO, 2010).

Com a divulgação do Mapa da Fome, o tema passou a ocupar lugar de destaque nas discussões sobre os problemas brasileiros. Como resposta aos anseios dos movimentos sociais e como espaço de interação entre o Governo e a sociedade, ainda no ano de 1993 foi criado o CONSEA<sup>32</sup>, em moldes semelhantes aos propostos pelo Ministério da Agricultura em 1985. Em sua primeira composição estavam os Ministros de Estado da Saúde, Educação, Bem-Estar Social, Trabalho, Fazenda, Planejamento, Agricultura e da Secretária-geral da Presidência da República, como representantes governamentais e 21 representantes de diversos segmentos da sociedade. Para a presidência da instituição, foi indicado Dom Mauro Morelli, bispo da igreja católica com longa trajetória de militância social e no combate à fome. Dom Mauro foi um dos

---

<sup>31</sup> O movimento Ação da Cidadania foi fundado em 1993 pelo sociólogo Hebert de Souza, conhecido como Betinho e assumiu uma dimensão nacional, inspirado em razões de ordem ética e da importância da solidariedade (HIRAI; ANJOS, 2007). Disponível em [www.acaodacidadania.com.br](http://www.acaodacidadania.com.br).

<sup>32</sup> Decreto n 807, de 24 de abril de 1993. Disponível em [www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1993/decreto-807-24-abril-1993-336615-publicacaooriginal-1-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1993/decreto-807-24-abril-1993-336615-publicacaooriginal-1-pe.html).

fundadores do Movimento pela Ética na Política e liderou<sup>33</sup> a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida ao lado do Betinho.

O resultado do estudo, somado à comoção social, motivou a criação de uma comissão composta por representantes do governo e da sociedade para a elaboração de um Plano de Combate à Fome e à Miséria que deveria se desdobrar em ações setoriais a serem realizadas pelos ministérios e ser orientado a partir dos princípios da descentralização, parceria e solidariedade (BARROS; TARTAGLIA, 2003).

O Plano apresentava propostas inovadoras de políticas na área (SILVA, 2014), mas na leitura de Peliano (2010), era muito ambicioso, o que inviabilizava sua coordenação e acompanhamento pelo CONSEA e pelo IPEA. Por fim, seu grande mérito foi reestruturar o aparato gerencial que havia sido praticamente arrasado pelo governo anterior (PELIANO; BEGHIN, 1994).

A criação do CONSEA, no entanto, promoveu uma reformulação na atuação do Estado Brasileiro na área de SAN ao instituir uma “gestão compartilhada entre governo e sociedade civil para dialogar e construir conjuntamente alternativas, ações, projetos e políticas que visem à garantia da SAN no Brasil” (PINHEIRO, 2009).

O governo Itamar Franco ainda foi responsável por reapresentar e sancionar a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), logo após a criação do CONSEA. A Lei havia sido vetada por Collor em setembro de 1990, depois de sua aprovação pelo Congresso Nacional. A LOAS definia as diretrizes para a atuação do Estado em seu dever de garantir o atendimento adequado às necessidades básicas dos indivíduos. Nas palavras de Peres (2005, p. 111):

A LOAS foi o instrumento legal que regulamentou os preceitos estabelecidos pela Carta Constitucional de 1988 à seguridade social, a fim de romper com o modelo tradicional de assistência social pautado em entidades prestadoras de serviços ou filantrópicas na medida em que colocava a assistência social no campo das políticas públicas, regida, portanto, por princípios universalizantes de direitos.

Como o cenário era favorável, os debates sobre SAN prosperaram e o entendimento sobre o papel do Estado nessa área avançou bastante. Foi com esse pano de fundo que o CONSEA e a Ação da Cidadania Contra a Miséria e pela Vida promoveram a I Conferência

---

<sup>33</sup> Em 1992, o Brasil assistia atônito às recorrentes denúncias de corrupção envolvendo representantes do governo Collor, além da própria figura do presidente. Nesse contexto, um pequeno grupo de pessoas ligadas a diversas entidades iniciou um movimento para discutir a conjuntura política e propor alternativas. Com o crescente sentimento de indignação, o chamado Movimento pela Ética na Política cresceu e chegou a reunir aproximadamente 900 entidades em coalizão. O movimento conquistou grande visibilidade e foi um dos fatores que levou ao impeachment de Fernando Collor.

Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA) entre 27 e 30 de julho de 1994, em Brasília. O evento trazia o tema “Fome, questão nacional” e reuniu mais de 2 mil pessoas<sup>34</sup>.

Durante a I CNSA foi realizado um balanço das ações de SAN em curso no país e uma avaliação da atuação do CONSEA desde sua recriação. O parecer dos participantes foi que o Conselho não estava tendo avanços diante de dificuldades burocráticas e financeiras; mas, isto se devia, principalmente, ao fato de que o governo não incorporava entre suas ações as deliberações do CONSEA para o combate à fome (ZIMMERMANN, 2011).

O fato é que a partir do CONSEA houve uma grande remodelação e expansão de programas federais na área de alimentação. Entre 1993 e 1994 o CONSEA havia estabelecido uma relação bastante salutar entre setores governamentais e não governamentais, e o orçamento dos programas de assistência alimentar bateu na casa do meio bilhão de dólares, o que representava mais do que o dobro do orçamento do ano anterior (PELIANO, 2001).

O período de prosperidade para as políticas de SAN no âmbito governamental, no entanto, durou pouco. O ano de 1995 representou o início do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Essa fase foi marcada por uma crise econômica de proporções globais, em um cenário de desemprego crescente, má distribuição de renda e grandes desigualdades sociais, que acarretaram em um ajuste econômico levado a efeito já no início do primeiro mandato (BARROS; TARTAGLIA, 2003).

Logo após a posse, FHC colocou em prática um compromisso de campanha: a instituição do Programa Comunidade Solidária (PCS), que seria a principal iniciativa do novo mandatário na área social, concentrando seu foco no combate à pobreza. O Programa seria acompanhado por uma recém-criada Secretaria Executiva, vinculada à Casa Civil, e por um Conselho composto majoritariamente por representantes da sociedade civil (VASCONCELOS, 2005). Essas estruturas, no entanto, não seriam responsáveis pela gestão do Programa, que ficaria a cargo dos Ministérios, em suas áreas de atuação.

O novo Programa acabou engolindo as atribuições do CONSEA - que foi substituído pelo Conselho da Comunidade Solidária - e chegou a manifestar oficialmente que SAN não se constituía em objetivo estratégico do governo, mas sim em um tema setorial que seria abordado “por tabela” em conjunto com outras iniciativas (PELIANO; BEGHIN, 1994).

O PCS, de fato, tinha um escopo do muito mais amplo do que o do CONSEA e aglutinava as temáticas da saúde (combate à mortalidade infantil e saúde da família); da

---

<sup>34</sup> Relatório final da Conferência disponível em [www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/1a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/1-conferencia-completa-ilovepdf-compressed.pdf](http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/1a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/1-conferencia-completa-ilovepdf-compressed.pdf). Acesso em fevereiro de 2018.

educação (reforço da merenda escolar, saúde dos estudantes, fornecimento de transporte e material didático); da moradia (habitação e saneamento); do desenvolvimento rural (apoio à agricultura familiar); e da geração de renda (qualificação profissional e crédito a microempreendedores) (PELIANO; BEGHIN, 1994). As políticas governamentais de combate à fome foram bastante fragmentadas e na estrutura do PCS, a questão alimentar se limitava ao Comitê Setorial.

Mesmo que o IPEA (2008), entre outros, tenha considerado a mudança nas estruturas governamentais de SAN o início de um retrocesso em relação às conquistas dos anos anteriores, não se pode dizer que temas de SAN tenham desaparecido da agenda pública. No período, aconteceram diversas iniciativas relacionadas ao tema, tais como a estratégia de combate à fome e à miséria desenhada pela Secretaria Executiva da Comunidade Solidária; a criação do Comitê Setorial de Segurança Alimentar no âmbito do Conselho; a realização de um Comitê Técnico Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional; e a participação Brasileira no *World Food Summit* da FAO em Roma, em novembro de 1996 (VASCONCELOS, 2005). Ainda assim, na avaliação de SILVA (2014, p. 27):

O PCS não conseguiu apresentar uma ação essencialmente estruturante no combate à pobreza e seus flagelos sociais, como a fome e a desnutrição. Além disso, a indefinição na liberação de recursos, alocados em vários programas dependentes de diferentes ministérios, e a falta de critérios bem definidos para a aprovação e o financiamento de projetos, conferia-lhe um caráter de instabilidade. O PCS não se estruturou como política pública tradicional, mas sim como proposta estratégica de combate à pobreza que envolvia múltiplos objetivos, instrumentada em torno de ações emergenciais que não abarcavam todas as dimensões necessárias de uma política social tal qual ele pretendia ser. Por fim, sua estratégia também promoveu uma descaracterização da participação social, despolitizando os projetos e ações ao reduzir os espaços de debate e confrontação político-ideológica em torno do tema.

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, que tomou posse em 2003, marcou o início de uma abordagem totalmente nova na relação do Estado brasileiro para com os direitos sociais em geral e para a área de segurança alimentar e nutricional em particular. Em seu primeiro discurso como presidente eleito, Lula afirmou: “se, ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida” (TAKAGI, 2010).

A partir do lançamento do Fome Zero, promoveu-se uma mudança na estrutura da burocracia de temas sociais e uma redefinição das políticas de alimentação, resultando no resgate, aperfeiçoamento e fortalecimento de diversos programas, além da criação de programas novos que visavam suprir lacunas específicas ou atingir públicos e objetivos que os demais não atingiam (PELIANO, 2010).

Para Tapajós *et al.* (2010), a grande novidade institucional desse período estava no desenho e nas escolhas de projetos políticos e mecanismos para o enfrentamento das várias expressões do modelo de desenvolvimento e da questão social no País. Todas essas ações, entretanto, só seriam possíveis a partir de uma intensa articulação interministerial e com a sociedade civil. Foi justamente com o objetivo de avaliar, mobilizar e discutir a agenda da fome no Brasil com a sociedade que o presidente Lula reinstituíu o CONSEA, que passava a incorporar a dimensão nutricional em seu nome.

A partir de sua recriação, o CONSEA passou a funcionar regularmente, com reuniões ordinárias a cada dois meses e várias reuniões extraordinárias. A secretaria do CONSEA e a sua estrutura administrativa eram de responsabilidade do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA). Com a adoção de um intenso ritmo de trabalho, o CONSEA prestou uma contribuição ímpar às políticas públicas de SAN. Dentre as atividades realizadas apenas no ano de 2004, destacamos (COSTA; PASQUAL, 2006):

Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos<sup>35</sup> (PAA) e proposição de ajustes;

Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar<sup>36</sup> (PNAE). Recomendação de elevação do valor do repasse per capita da merenda escolar, implementada pelo Governo Federal a partir de setembro/2004;

Avaliação do Programa Bolsa-Família<sup>37</sup> e negociações visando a inclusão das populações indígenas e quilombolas (discussões no âmbito das Comissões Permanentes de SAN das Populações Indígenas e de SAN das Populações Negras);

Discussão sobre o controle social e a participação popular no âmbito do Fome Zero e do Programa Bolsa Família;

Avaliação da proposta e apoio à implantação e institucionalização do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN<sup>38</sup>. Lançamento do Sistema em 15/10/2004;

Avaliação das iniciativas internacionais do Governo Brasileiro voltadas ao combate à fome e das negociações econômico-comerciais, com foco nas questões relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional e à agricultura familiar;

Elaboração da proposta de Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Texto-base elaborado e discutido nos Encontros Regionais. Início da sistematização das propostas dos Encontros;

---

<sup>35</sup> Mais informações em: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>.

<sup>36</sup> Mais informações em: <http://www.fn-de.gov.br/programas/pnae>.

<sup>37</sup> Mais informações em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>.

<sup>38</sup> Mais informações em: [http://dab.saude.gov.br/portaldab/ape\\_vigilancia\\_alimentar.php](http://dab.saude.gov.br/portaldab/ape_vigilancia_alimentar.php).

Elaboração de proposta de Sistema de Monitoramento e Indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional: constituição de Grupo de Trabalho. Seminário para discussão das propostas em 06 e 07/12/2004;

Atendendo à demanda dos movimentos sociais agrícolas e agrários: Avaliação, apoio à proposta e acompanhamento da implantação do Plano Safra 2004-2005.

Devido à sua importância, dois acontecimentos específicos merecem menção em separado. O primeiro foi a organização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada pelo CONSEA em março de 2004. A II Conferência Nacional foi um evento de grande porte que mobilizou todo o CONSEA e contou com a participação de mil delegados indicados pelas instâncias estaduais, além de aproximadamente 300 convidados. Na Conferência, os participantes aprovaram mais de 150 resoluções, sendo que 47 foram definidas como prioritárias, entre estas as diretrizes para a elaboração da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e a instituição de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, que garantisse orçamento próprio, com fundo específico, gestão participativa e realização de Conferências periódicas. No evento, também se corroborou que o Conselho adotaria a seguinte definição de SAN:

Segurança Alimentar e Nutricional (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 de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (CONSEA, 2005, p. 2).

O entendimento dos participantes era que a segurança alimentar deveria ter respaldo legal, como já ocorria com a saúde, que possuía o Sistema Único de Saúde (Relatório Final da II Conferência, 2004<sup>39</sup>). O Projeto da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional foi encaminhado ao Congresso Nacional, em outubro de 2005 e aprovado em setembro de 2006<sup>40</sup>.

O segundo acontecimento que merece destaque foi a idealização e aprovação da Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010<sup>41</sup>. A partir de intensa articulação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, a Emenda Constitucional nº 64 alçou a alimentação ao patamar de direitos sociais previstos no art. 6º da carta magna, ao lado da educação e da saúde, entre outros (PELIANO, 2010).

---

<sup>39</sup> Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/site/relatorio-final-2deg-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/view>. Acesso em novembro de 2017.

<sup>40</sup> Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm). Acesso em janeiro de 2018.

<sup>41</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm). Acesso em janeiro de 2018.

A partir da II Conferência, o Conselho passou a atuar de forma ainda mais intensiva, por meio de 12 instâncias internas, entre Câmaras Temáticas, Grupos de Trabalho e Comissões Permanentes, criadas para melhorar o funcionamento do órgão, aprofundando os temas a serem tratados nos encontros mensais (VALENTE, 2004).

No ano de 2007, foi realizada a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com a missão de estabelecer as principais linhas de atuação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), de implementar e normatizar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)<sup>42</sup> e de incorporar a Segurança Alimentar e Nutricional aos eixos estratégicos de desenvolvimento do país e da sua inserção internacional (CONSEA, sem data).

A recriação do CONSEA trouxe avanços inquestionáveis para a área de SAN ao reabrir a formulação das políticas do setor à participação da sociedade civil. Na esteira da experiência do “novo” CONSEA foram criados 27 conselhos estaduais e de dezenas de conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional. Pode-se concluir, portanto, que o CONSEA atuou no sentido de promover a realização do direito humano à alimentação quando logrou recolocar a construção participativa de uma Política Nacional de SAN na agenda política do país (PELIANO, 2010; VALENTE, 2004).

### **3.2 Do nacional para o internacional**

Como já mencionado, o CONSEA é um órgão de assessoramento direto da Presidência da República com a função de formular propostas relacionadas com a segurança alimentar e nutricional, bem como de monitorar políticas e programas sociais que envolvam questões alimentares e nutricionais. Com um longo histórico de envolvimento na área de SAN e extenso *know-how* acumulado, sua atuação é legitimada perante especialistas e formuladores de políticas relacionadas.

Chama a atenção, entretanto, que apesar de ter sido recriado para atuar na formulação de diretrizes nacionais, o CONSEA tenha passado a envolver-se também em temas internacionais que se relacionavam com a problemática do combate à fome. Para além disso, empreendeu esforços consideráveis para tentar influenciar nos processos de definição do

---

<sup>42</sup> O SISAN é um sistema público, instituído pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), de gestão intersetorial e participativa, que possibilita a articulação entre os três níveis de governo para a implementação e execução da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em <http://mds.gov.br/caisan-mds/sisan>.

posicionamento brasileiro diante de negociações internacionais com potencial para afetar o cenário interno de SAN.

De fato, a partir de sua recriação em 2003, o CONSEA passou a incorporar questões internacionais em sua agenda, principalmente devido à sua disposição para articulações com interlocutores internacionais (governamentais ou da sociedade civil), ao destaque alcançado pelo programa Fome Zero no exterior e às suas contribuições em questões globais relacionadas com a segurança alimentar e nutricional.

Seu processo de “internacionalização” iniciou-se de forma institucional em 2004, quando o CONSEA, apoiou as iniciativas internacionais do Governo brasileiro, relacionadas com a pobreza e a fome. Em seguida, o Conselho manifestou ao presidente da república seu interesse em ser parte ativa das decisões do governo brasileiro em relação às negociações comerciais internacionais em andamento no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e da União Europeia. Esse interesse foi justificado pelas preocupações do Conselho quanto aos possíveis impactos dessas negociações sobre a segurança alimentar e nutricional brasileira e, como consequência, foi criado o Grupo de Trabalho (GT) sobre Negociações Internacionais no âmbito do próprio CONSEA, com o objetivo de preparar uma proposta de incorporação de considerações de segurança alimentar nessas negociações (CONSEA, 2005).

Em 2005, o CONSEA apresentou à Presidência da República o produto do GT: o documento intitulado “Considerações de Segurança Alimentar e Nutricional nas Negociações Internacionais Integradas pelo Brasil”<sup>43</sup>. O documento foi elaborado usando como referência as deliberações aprovadas na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e apresentava recomendações sobre o modelo de inserção do conceito de segurança alimentar nas negociações e acordos em que o Brasil participava:

As estratégias de enfrentamento da problemática alimentar devem considerar o contexto de sociedades e economias mais abertas ao exterior, porém, sem comprometer o exercício soberano de políticas de apoio à produção e de abastecimento alimentar que se sobrepõem à lógica mercantil estrita. Reconhecer a importância do comércio internacional não implica desconhecer o papel estratégico em termos econômicos, sociais, culturais e ambientais cumprido pela produção doméstica de alimentos (CONSEA, 2005, p. 3).

As negociações brasileiras realizadas junto à OMC receberam atenção especial do CONSEA, devido ao impacto direto dessas deliberações nas políticas públicas nacionais de

---

<sup>43</sup> Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2005/consideracoes-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-nas-negociacoes-internacionais-integradas-pelo-brasil-05.2005/view>. Acesso em janeiro de 2018.

SAN. Por isso, o Conselho buscou se posicionar quando as reuniões da OMC ainda estavam em fase preparatória (BRASIL, 2013).

Uma das recomendações mais relevantes do CONSEA nesse âmbito apontava a necessidade de que o posicionamento brasileiro levasse em conta as chamadas “considerações não comerciais sobre a agricultura” e buscasse o estabelecimento de um tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento nas negociações com OMC, ao prever a instituição de Mecanismos de Salvaguarda Especial para proteger a agricultura familiar no país (CONSEA, 2005). Como subsídio para esse posicionamento, o CONSEA invocava o próprio marco legal da Declaração de Doha, parágrafo 13, que previa:

[...] o tratamento especial e diferenciado será parte integrante de todos os elementos das negociações e será incorporado às listas de concessões e compromissos e, conforme seja o caso, às normas e disciplinas que se irão negociar, de modo que seja operacionalmente efetivo e permita aos países em desenvolvimento terem em conta suas necessidades em matéria de desenvolvimento, incluindo a segurança alimentar e o desenvolvimento rural (CONSEA, 2005, p. 4).

O CONSEA não apenas fez essas recomendações para as negociações então vigentes, mas solicitou que o Brasil assumisse o compromisso de defender em todas as negociações o seguinte princípio: “as necessidades dos países em desenvolvimento, em especial a segurança alimentar e o desenvolvimento rural, serão parte integrante de todos os elementos da negociação”. O documento incentivava ainda, uma aproximação brasileira com outros países em desenvolvimento, especialmente no âmbito do Mercosul, destacava a participação brasileira no G-20 e a iniciativa do país em propor criação da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) como boas práticas (CONSEA, 2005).

Nos anos de 2007 e 2008 o Conselho também vivenciou um grande envolvimento com temas internacionais, diante da crise alimentar mundial. Como resultante das discussões sobre a crise, o CONSEA elaborou um diagnóstico<sup>44</sup> destacando a natureza sistêmica da crise e a importância do enfrentamento do tema de forma global. Ainda em 2008, o CONSEA voltou a emitir uma série de recomendações acerca do posicionamento brasileiro nos novos estágios das negociações junto à OMC; divulgou o documento nomeado “Modelo agroalimentar e a produção de agrocombustíveis: questões e impactos na Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional”, além de participar da organização da Semana Mundial da Alimentação, realizada em Brasília (CONSEA, 2008).

---

<sup>44</sup> Exposição de Motivos nº 2, de 14 de abril de 2008.

Nesse mesmo ano o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional publicou um documento<sup>45</sup> - posteriormente enviado ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) e à Presidência da República - que apresentava o marco legal de sua atuação na área internacional e adotava as mesmas diretrizes da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN<sup>46</sup>), além de definir três eixos de ação prioritários: integração regional com ênfase para o MERCOSUL; regimes internacionais, com destaque para as negociações no âmbito da OMC e conferências da ONU sobre mudanças climáticas (COP), além da Cooperação Sul-Sul e atuação perante os organismos multilaterais. Essa viria a ser a primeira proposta estruturada de estratégia de intervenção do conselho na área internacional (BEGHIN, 2014).

Em 2009 a instituição colaborou ativamente nas discussões sobre mudanças climáticas que foram o tema da COP 15, realizada na Dinamarca, quando fez recomendações versando sobre os impactos das mudanças climáticas na segurança alimentar e no direito humano à alimentação. Em 2010 se envolveu mais uma vez nas negociações do Brasil no âmbito da OMC quando fez recomendações para que a definição do posicionamento Brasileiro buscasse “proteger o direito humano à alimentação adequada e a soberania e a segurança alimentar não somente dos brasileiros, mas de todos os povos do planeta” (Ibid). No ano de 2010 o CONSEA passou a colaborar com as atividades da Aliança Internacional Contra a Fome (IAAH)<sup>47</sup>, para coordenar estratégias para a reforma da Comissão sobre Segurança Alimentar Mundial (CFS).

Ao longo de sua trajetória pós 2003, o CONSEA vem diversificando sua atuação internacional e fortalecendo sua legitimidade enquanto ator relevante no processo de formulação de política externa sobre temas relacionados a alimentação e nutrição. Em função da experiência e *expertise* adquirida, o CONSEA passou a se envolver cada vez mais em questões internacionais relativas ao direito global à alimentação. O CONSEA também vem ampliando cada vez mais seus espaços de articulação internacional, que já incluem (ou incluíram) a OMC, o MERCOSUL, União Europeia, diversas conferências e agências no âmbito da ONU (com especial destaque para o alto grau de sinergia entre o Conselho e a FAO); Banco Mundial; a REAF; Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP); a Missão de Estabilização das Nações Unidas para o Haiti (MINUSTAH), além de programas e projetos de cooperação Sul-Sul e de desenvolvimento rural, como é o caso do PAA África.

---

<sup>45</sup> Exposição de Motivos nº 18, de 12 de dezembro de 2008.

<sup>46</sup> As diretrizes são: a) universalidade e equidade no acesso a uma alimentação adequada e saudável; b) participação social e transparência; c) respeito à soberania alimentar e realização do direito humano à alimentação adequada e saudável; e d) solidariedade, complementaridade e cooperação. Exposição de Motivos nº 18, de 12 de dezembro de 2008.

<sup>47</sup> O CONSEA assumiu a função de representar a IAAH no Brasil, embora tenha optado por manter a estrutura e *modus operandi* original do Conselho.

A respeito das diferentes arenas internacionais por onde o CONSEA transita, BEGHIN (2014) acrescenta que “O ativismo do Conselho é mais intenso nos espaços do CSA e da FAO, provavelmente porque são instâncias cujas agendas estão diretamente vinculadas à agenda do CONSEA”.

Apesar de sua atuação destacada no segmento internacional, na condição de órgão consultivo, as recomendações e demandas do Conselho não são, necessariamente, levadas em consideração pelos *policymakers* e sua influência muitas vezes não tem reflexo nas definições de posição do governo brasileiro (BRASIL, 2013). Na condição de aglutinador de demandas de determinados grupos organizados da sociedade civil, os interesses defendidos pelo CONSEA estão sujeitos a disputas inerentes as arenas políticas nacionais com outros grupos de pressão, que detêm interesses conflitantes na definição da agenda governamental.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, por exemplo, contestou as recomendações do Conselho no âmbito das negociações brasileiras na OMC por entender que os conceitos de segurança alimentar e soberania alimentar - que seriam complementares no entendimento do Conselho - são, na prática, conflitantes, e a consideração de ambos enfraqueceria a posição brasileira nos foros negociadores (CONSEA, 2005). Intensa disputa também se manifestou na elaboração do texto da LOSAN, quando a proposta idealizada pelo CONSEA sofreu grande resistência por parte da Associação Brasileira das Indústrias de Alimentos - ABIA (que possuía assento no próprio CONSEA), de grupos ligados ao agronegócio, às multinacionais do setor de alimentos, a redes de supermercado e à grandes centros de distribuição (SILVA, 2014).

Outra materialização dessa multiplicidade de interesses é a dicotomia entre os programas de cooperação internacional PROSAVANA e PAA África, ambos executados com forte envolvimento do Brasil. Esses programas são fomentados por diferentes estâncias burocráticas (embora ambas tenham acompanhamento da Agência Brasileira de Cooperação - ABC/MRE) e refletem no exterior a disputa interna dos dois modelos de desenvolvimento rural vigentes no país: o modelo agroexportador e o modelo de multifuncionalidade da agricultura<sup>48</sup>, com fortes incentivos à agricultura familiar.

---

<sup>48</sup> A noção de multifuncionalidade da agricultura, de origem europeia, é uma forma ampliada de considerar a agricultura em relação à perspectiva tradicional, que por sua vez, está centrada no aspecto econômico, na produção de alimentos e fibras destinados ao mercado, cujos valores são regulados com base em transações mercantis. Quando se fala em multifuncionalidade leva-se em conta que a agricultura, hoje em dia, fornece não apenas os produtos agrícolas (função básica), mas desempenha também outras funções, como a ambiental ou ecológica, territorial e social.

Não obstante os desafios e resistências enfrentados pelo seu envolvimento nas instâncias internacionais, não há dúvidas que o CONSEA passou a refletir suas ideias e interesses na política externa brasileira. A partir da institucionalização da discussão sobre questões internacionais, essa temática foi definitivamente incorporada à agenda do CONSEA e a Segurança Alimentar e Nutricional passou a ser tema recorrente nas ações de inserção internacional do Brasil. Nas palavras de Brasil (2013, p. 80):

A partir de então, a dimensão internacional passava a ser parte integrante da equação de combate à fome e à pobreza, ao incorporar a questão da soberania à noção de segurança alimentar e nutricional. As recomendações de política doméstica à política externa brasileira implicariam a atenção aos seguintes elementos: a) valorização das dimensões social, ambiental e cultural da produção própria de alimentos; b) ampliação do acesso pela população a alimentos de qualidade, de modo coordenado com o apoio às formas equitativas e sustentáveis de produção agroalimentar; e c) estimulação da diversidade de hábitos alimentares, paralelamente à promoção de práticas alimentares saudáveis.

Embora análise de Política Externa Brasileira (PEB) *per se* não seja objeto desse trabalho, não há como se refutar a importância do papel exercido pela sociedade civil - e mais especificamente, pelo CONSEA, devido ao seu papel de canalizador e catalisador dessas demandas - para a consequente incorporação da temática do combate à fome na PEB. De acordo com Brasil (2013), essa influência é reconhecida pelo próprio MRE, que justificou a criação da Coordenação Geral de Apoio às Ações de Combate à Fome (CGFOME) em 2013, como uma maneira de internalizar as forças sociais na diplomacia e de fazer representar e institucionalizar a vontade política de inserir o tema do combate à fome como uma nova linha de ação internacional do Brasil.

Dessa forma, ao se pensar em política externa brasileira de segurança alimentar é necessário levar em consideração a história do tema no meio doméstico, as experiências bem e malsucedidas, o *know how* adquirido no âmbito de políticas públicas, o papel da sociedade brasileira em determinar a inserção do combate à fome na agenda política nacional e sua consequente institucionalização (BRASIL, 2013, p. 86).

Como tentou-se demonstrar até aqui, a partir de 2003, o CONSEA passou a interagir de maneira sistemática na esfera internacional. Entre 2004 e 2013, o CONSEA enviou 12 exposições de motivos à presidência da república relativas a questões internacionais. Também foram recorrentes a ocorrência de visitas técnicas de delegações estrangeiras e a participação de conselheiros em eventos promovidos por outros países ou por organismos internacionais (BEGHIN, 2014).

Esse fato não é irrelevante pois a “internacionalização” de sua atuação não estava prevista em seu desenho institucional e aconteceu como resultado de uma “ampliação” de seu papel inicial (restrito a questões relacionadas com o ambiente doméstico), quando seus integrantes identificaram no âmbito internacional, uma oportunidade legítima de atuação na garantia da preservação da segurança alimentar do Brasil.

A explicação para as motivações desse movimento, parte do entendimento que o CONSEA tem sobre a relevância de seu próprio papel. Todas as evidências sugerem que sua atuação internacional aconteceu a partir de um amadurecimento institucional, resultante de um longo processo de acumulação de conhecimentos e experiências. Com base no conceito de SAN adotado na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (realizada pelo CONSEA em março de 2004) e a partir do momento em que define que sua atuação internacional deve ser pautada pelos mesmos princípios da LOSAN<sup>49</sup> - que em seu art. 6º estabelece que o Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional - o CONSEA se imbuí da “missão” de atuar na promoção da soberania e da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada (DHAA). Como a implantação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional envolve o âmbito internacional, o CONSEA adotou a compreensão de que não é possível separar o nacional e o internacional, por serem ambos parte de um mesmo sistema alimentar global.

Além disso, o princípio da soberania alimentar significa que cada país tem o direito de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantissem o direito à alimentação para toda a população, respeitando as múltiplas características culturais dos povos (CAISAN, 2009). Portanto, não faria sentido dotar a soberania alimentar de uma ênfase nacional, sendo preciso atuar para que esse princípio fosse universal. Da mesma forma, conforme previsto na LOSAN, Art. 6º: O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional. Essa é a mesma lógica que tem orientado os esforços do CONSEA para imprimir na atuação brasileira no exterior uma concepção mais abrangente de cooperação internacional para o desenvolvimento, possibilitando, assim, “uma inserção diferenciada que coloque ênfase na erradicação da fome e na promoção da soberania e da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação” (CONSEA 2008).

---

<sup>49</sup> Conforme descrito no art. 8º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN.

Diante desse cenário, o CONSEA atribui a si e demanda que as ações de política externa brasileira também se comprometam com a promoção das 4 diretrizes derivadas dos princípios estabelecidos na LOSAN, a saber (CONSEA, 2008):

1. Universalidade e equidade no acesso a uma alimentação adequada e saudável: Todos e todas, sem distinção ou restrição de qualquer natureza (i.e., cor/raça, gênero, idade, nacionalidade, religião, cultura ou orientação sexual) têm o direito de serem atendidos por políticas e ações universais de SAN sem nenhuma espécie de discriminação.

2. Participação social e transparência: Deve haver participação social na formulação e implementação de políticas nacionais e supranacionais de SAN, criando e valorizando espaços públicos e mecanismos de interlocução entre Estado e sociedade que permitam o reconhecimento e debate sobre as distintas visões acerca das questões e a construção de objetivos comuns para além da esfera econômica.

3. Respeito à soberania alimentar e realização do direito humano à alimentação adequada e saudável: O respeito à soberania alimentar confere aos países a primazia de suas decisões sobre políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação adequada e saudável para toda a população, respeitando as múltiplas características culturais dos povos, de um modo em que o exercício da soberania alimentar não comprometa ou coloque em risco a SAN de outros países. Entende-se que a soberania de um país adquire seu sentido pleno pela combinação da soberania alimentar, energética, ambiental e econômica. A realização do direito humano à alimentação adequada e saudável significa a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos, de acordo com o ciclo de vida e as necessidades alimentares especiais, pautadas no referencial tradicional local.

4. Solidariedade, complementaridade e cooperação: Solidariedade e complementaridade supõem a não-indiferença na formulação e execução da política externa brasileira, o reconhecimento do tratamento diferenciado requerido para países diferentes, com especial atenção para a redução das assimetrias, cabendo às nações mais ricas exercerem o papel de redistribuição. As contribuições da integração regional e da cooperação Sul-Sul para a conquista da SAN, assim como a introdução dessa perspectiva nas regras comerciais, requerem que os países desenvolvam ações conjuntas e sinérgicas, de modo a potencializar seus resultados e, especialmente, enfrentar problemas que vão para além das fronteiras.

Para legitimar a construção de seu posicionamento e as recomendações para que a PEB adote os princípios supracitados como norteadores de sua atuação, o CONSEA se vale de um amplo marco regulatório nacional e internacional. Além da já mencionada LOSAN, o CONSEA

evoca o Art. 4º da Constituição Federal<sup>50</sup>; a Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>51</sup>; o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (do qual o país é signatário desde 1992)<sup>52</sup>; a declaração final da Cúpula Mundial de Alimentação de 1996, firmada pelo Brasil<sup>53</sup>; a aprovação das Diretrizes Voluntárias da FAO em Apoio à Realização Progressiva do Direito à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional<sup>54</sup>; entre outros acordos ou compromissos assumidos pelo país em âmbito internacional (CONSEA, 2005).

Fica evidente na atuação brasileira em fóruns internacionais, que o CONSEA conseguiu influenciar a formulação da PEB na área alimentar, a partir do ano de 2003. Como resultado dessa experiência, pode-se concluir que a participação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na elaboração de princípios que passaram a guiar a inserção internacional do Brasil na área de segurança alimentar foi extremamente profícua e tem prestado uma incalculável contribuição para o (lento, porém persistente) processo de democratização da política externa brasileira.

À relevância atribuída pelo CONSEA a essas questões soma-se a expectativa quanto ao papel que pode ser desempenhado pelo Brasil, internacionalmente, na perspectiva de uma inserção diferenciada, que coloque ênfase na erradicação da fome e na promoção da soberania e da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação (CONSEA, 2008).

Ressalta-se, no entanto, que apesar do desempenho majoritariamente positivo da articulação internacional do CONSEA, parece-nos que este resultado não se deve única e exclusivamente às próprias competências e habilidades do Conselho na condução de sua agenda. Para além dos méritos do Conselho, durante a realização deste trabalho, verificou-se uma convergência de fatores que se configurou no que Kingdon (1995) classificou como uma “janela de oportunidade”.

---

<sup>50</sup> A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...) II - prevalência dos direitos humanos; (...) IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (...).

<sup>51</sup> Estabelece em seu Art. 25, § 1º que "toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação.

<sup>52</sup> O artigo 11 estabelece que os Estados signatários reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família, inclusive de ser protegido contra a fome, cabendo-lhes adotar medidas para assegurar a efetividade deste direito, reconhecendo para esse efeito a importância essencial da cooperação internacional baseada no livre consentimento.

<sup>53</sup> No documento, os países participantes reconheceram na declaração final 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”.

<sup>54</sup> As diretrizes oferecem orientação prática aos Estados na implementação da realização progressiva do direito à alimentação adequada, como meio para alcançar os compromissos e objetivos do Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Nesse entendimento, as competências do CONSEA se apresentaram com um ativo fundamental, mas que não teriam condições de garantir, isoladamente, os resultados pretendidos pelo Conselho. Ao se pensar na capacidade de influência do CONSEA na definição do posicionamento brasileiro sobre questões de segurança alimentar em âmbito internacional, é necessário levar em consideração a existência e certo “alinhamento” de três fatores determinantes: a) uma conjuntura política interna específica; b) a estratégia de inserção internacional adotada pelo Brasil no período e c) a existência de uma sociedade civil forte e organizada na área de SAN, tanto nacional quanto internacionalmente - fator que classificamos como o mais relevante. Uma descrição mais detalhada desses fatores além de uma explicação de como se relacionam, será apresentada a seguir.

### **3.3 A conjuntura política nacional**

A ascensão ao poder do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2003 representou um marco totalmente novo, com uma valorização sem precedentes dos temas sociais, aí incluídas as políticas públicas de SAN. Ratificando o compromisso feito ainda durante a campanha eleitoral, imediatamente após a posse, Lula elevou o combate à pobreza e a erradicação da fome à condição de principal bandeira de seu governo. Seus primeiros atos como presidente foram o lançamento do Programa Fome Zero, a criação de um Grupo de Trabalho interministerial de acompanhamento e monitoramento das ações de governamentais no âmbito do Programa, a criação de um ministério específico para a temática da fome (MESA) e a restauração do CONSEA, que havia sido extinto durante o governo FHC (PELIANO, 2010).

A partir do governo Lula foram adotados novos princípios, que causaram uma profunda reorientação das políticas sociais, na medida em que o governo procurou definir o combate à fome e à pobreza como agenda política prioritária (BRASIL, 2011). De acordo com Silva (2014, p. 31):

Começou-se a se construir desde então um novo “referencial” que legitimasse uma atuação governamental mais contundente sobre a segurança alimentar e o combate à extrema pobreza no país, o que resultou em uma série de articulações institucionais que se materializaram em novas políticas públicas, constituição de novas estruturas e garantia de orçamento próprio.

O envolvimento do ex-presidente Lula com questões sociais não foi fruto da campanha eleitoral que antecederia sua eleição. Sua vida pública era alicerçada em uma intensa trajetória de militância que não apenas colocou a questão social no centro de suas preocupações políticas como politizou a questão da fome no país. Desde 1989, ao perder as eleições para Fernando

Collor de Mello, Lula iniciou um trabalho de formulação de uma campanha nacional de combate à pobreza e à fome (TAPAJÓS *et al.*, 2010).

De fato, houve um empenho por parte da figura do próprio ex-presidente em dar destaque às iniciativas de seu governo na área, bem como em manter a bandeira do combate à fome no topo das prioridades governamentais. Esse esforço pode ser evidenciado no estudo de Mota (2015), que se propôs a analisar os discursos proferidos pelo ex-presidente Lula em fóruns nacionais e internacionais durante seus dois governos. Com base na metodologia de análise do discurso aplicada sobre 145 pronunciamentos oficiais, Mota (2015) conclui que é possível identificar a existência de um discurso oficial brasileiro de combate à fome e à pobreza.

Essa conclusão é sustentada a partir da identificação de quatro dimensões sobre o combate à fome e à pobreza no discurso oficial brasileiro. A primeira dimensão é a conceitual e nesse sentido, Lula teria defendido em suas exposições uma abordagem multidimensional do problema da fome e da pobreza (estabelecendo uma relação entre causas e soluções), além de defendido a caracterização desses fenômenos de forma conjunta, como um problema político (grifo nosso). O combate à fome e à pobreza seria então, resultado de vontade e de determinação política.

A segunda dimensão é a dimensão histórica. Essa caracterização foi identificada por Mota (2015), a partir dos elementos discursivos de Lula que reivindicavam a existência de uma suposta tradição de pensamento brasileiro sobre o combate à fome e à pobreza, calcada nas trajetórias de Josué de Castro e de Betinho. Ao recorrer à essa “tradição brasileira”, Lula conferia autoridade ao seu discurso (refutando alegações de que sua fala seria baseada apenas em opiniões pessoais ou “achismos”), buscava “associar seu discurso às práticas sociais de combate à fome e à pobreza concebidas, implementadas e consagradas no Brasil” e legitimava a amplitude geográfica que pretendia “imprimir” ao enfrentamento da fome e da pobreza: “trata-se de uma luta, uma guerra, um combate, que só poderá ser vencido se tiver alcance internacional”. Em linhas gerais, pode-se dizer que o objetivo era denunciar a negligência com que o tema vinha sendo tratado na política nacional e internacional, o que tornava urgente que a sociedade civil e os governos fossem convencidos da dimensão do problema.

A terceira dimensão apresentada por Mota (2015) é a socioeconômica, onde o governo tentava imprimir a marca que a articulação positiva e os arranjos institucionais de seus programas sociais poderia despertar vocações produtivas nas economias e regiões vulneráveis e dar autoridade moral aos países do Sul para cobrar dos países ricos um modo honesto e eficiente de gastar recursos no combate à fome e à pobreza. A esse respeito o autor afirma em seu trabalho que:

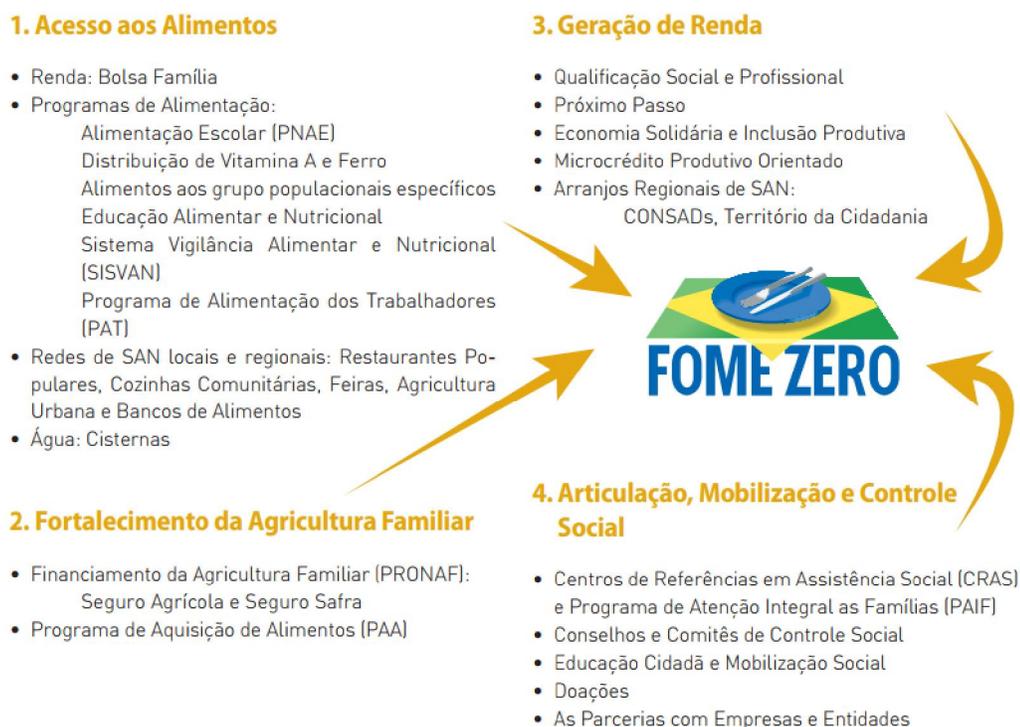
Em linha com o argumento teórico de que a fome tem uma causa econômica, mas produz consequências sociais, Lula da Silva definiu os novos rumos da política social de segurança alimentar em confronto com a constatação de movimentos históricos de acumulação de capital e da forma com que o Estado brasileiro havia lidado com o problema da fome até então. A ambiguidade entre a ortodoxia econômica que limitava os gastos sociais e uma articulação positiva de programas sociais teve de ser trabalhada no conjunto da sociedade, em especial, junto ao corpo empresário brasileiro (MOTA, 2015, p. 112).

Por fim, o autor apresenta a dimensão estratégica sobre o combate à fome e à pobreza no discurso brasileiro. Essa dimensão foi amplamente utilizada para respaldar as diretrizes da PEB durante os dois mandatos de Lula “em função da relação entre as atividades de combate à fome e à pobreza que se realizavam no Brasil e sua inclusão nos arranjos de cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) entre 2003 e 2010”. O argumento apresentado por Mota (2015) é que o combate à fome foi caracterizado pelo governo Lula não apenas como uma obrigação moral a ser assumida pelo Brasil, mas também por toda a comunidade internacional. Com base nessa interpretação, o Brasil poderia desempenhar “o papel de líder global nessa campanha contra a fome e a pobreza, tendo em vista seu exemplo e suas contribuições para a construção de uma governança global de segurança alimentar”.

Como pôde ser verificado, a retórica desempenhou um papel fundamental na consecução do projeto de governo idealizado pelo ex-presidente Lula, ao trabalhar o campo simbólico que ajudou a angariar o respaldo de diversos segmentos da sociedade brasileira. O mais interessante, nesse caso, é que ao contrário de outros momentos políticos do Brasil, o discurso encontrou respaldo na prática.

Logo no início de seu governo - a partir dos resultados de um trabalho que foi debatido nacionalmente e que começou a ser desenvolvido em 2001 - Lula lançou a política nacional de SAN intitulada Projeto Fome Zero (TAKAGI, 2010) e que consistia em uma iniciativa de articulação interministerial, com ações definidas de curto, médio e longo prazo, voltadas à garantia da segurança alimentar e ao combate à pobreza (SILVA, 2014). O desenho original do PFZ se organizava em torno de quatro eixos articuladores (figura 2): Ampliação do Acesso aos Alimentos, Fortalecimento da Agricultura Familiar, Promoção de Processos de Inserção Produtiva e Articulação, Mobilização e controle social.

Figura 2: Eixos articuladores do Programa Fome Zero



Fonte: ARANHA, 2010.

Outra iniciativa extremamente importante no combate à fome e à pobreza foi o Programa Bolsa Família (PBF), que surgiu a partir da unificação do Bolsa Escola, do Bolsa Alimentação, do Auxílio Gás e do Cartão Alimentação. Além da unificação dos programas, também foi criado o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Na avaliação de Fonseca e Monteiro (vol. 2, 2010), a consolidação do CadÚnico com a implantação do PBF foi uma “conquista contra os interesses setoriais que preferiam criar e gerir os seus próprios cadastros, reproduzindo [...] a fragmentação, a disputa de poder e a sobreposição de esforços”

Para implantar e gerir as novas políticas foi criado em 2003 o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), que em 2004 foi extinto e sua estrutura absorvida pelo recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. O novo Ministério aglutinava as iniciativas do Ministério de Assistência Social, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e as políticas de Assistência Social, de Segurança Alimentar e Nutricional e de Inclusão Produtiva.

O Fome Zero buscava eliminar a fome no país e focava na parcela mais pobre da população. Na prática, o desenho do Fome Zero previa ações e programas alinhados com as

diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, envolvendo uma intensa articulação interfederativa com governos estaduais, ministérios e sociedade civil em geral (CONSEA, 2007).

Assim, para Tapajós *et al.* (2010), os princípios do Fome Zero tiveram em sua origem: a transversalidade e intersetorialidade das ações estatais nas três esferas de governo; o desenvolvimento de ações conjuntas entre o Estado e a sociedade; a superação das desigualdades econômicas, sociais, de gênero e raça; a articulação entre orçamento e gestão e de medidas emergenciais com ações estruturantes e emancipatórias.

De forma geral, a estruturação das políticas de SAN do governo do presidente Lula pode ser agrupada em seis grandes eixos: 1) transferência de renda; 2) compras públicas; 3) programas de apoio; 4) participação popular; 5) articulação territorial e 6) consolidação institucional (SILVA, 2014). Para dar conta de todas essas frentes, além do Fome Zero e do Bolsa Família, foram criados, retomados, aprimorados ou fortalecidos diversos programas considerados, historicamente, como fundamentais para uma política de alimentação e nutrição tais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), programa cisternas; programa do leite; restaurante popular; cozinha comunitária e popular; banco de alimentos e colheita urbana; hortas comunitárias; consórcio de segurança alimentar e desenvolvimento local (CONSAD); educação alimentar; apoio às comunidades quilombolas; apoio às comunidades indígenas e atendimento emergencial, todos sobre a gestão da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN)<sup>55</sup> do MDS (BRASIL, 2013).

O reconhecimento conferido ao governo Lula não se justifica unicamente em função do seu entendimento sobre o papel do Estado na consagração dos direitos sociais e nem por conta das reformas na arquitetura burocrática-institucional implementadas para potencializar a capacidade estatal de desempenhar esse papel. Por mais que a potência da vontade política “construída” pelo ex-presidente já seja digna de certo mérito, é notório que houve melhorias no cenário social brasileiro.

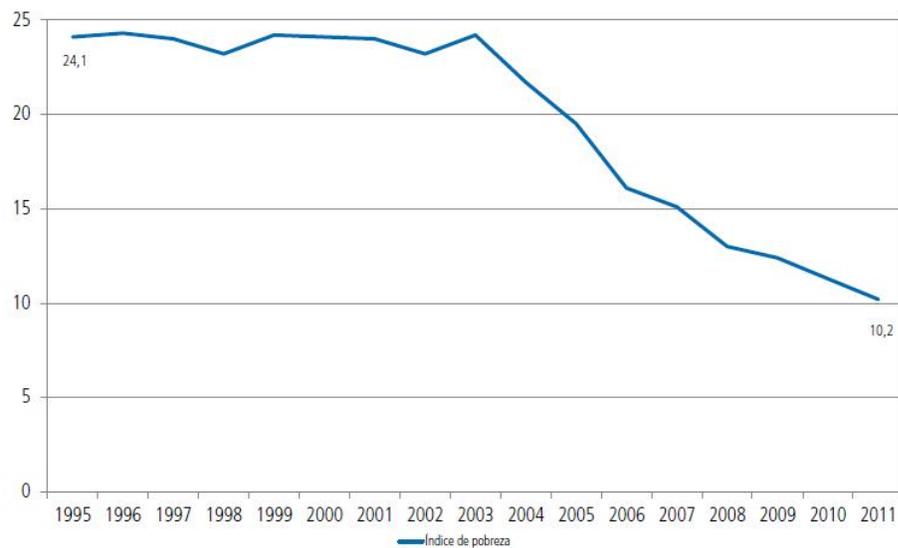
Ainda que seja complexo detectar resultados de ações que abrangem dimensões tão complexas em um espaço de tempo relativamente curto, como as desencadeadas pelo PFZ a partir de 2003, há que se reconhecer que as pesquisas nesse campo têm apontado para uma redução relevante da pobreza no Brasil, que se originou no início dos anos 2000 e foi se fortalecendo ao longo da década (SILVA, 2014). Este estudo não pretende se debruçar sobre análises de avaliação de impacto, mas nos parece relevante ressaltar que diversos estudiosos

---

<sup>55</sup> Disponível em <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar>.

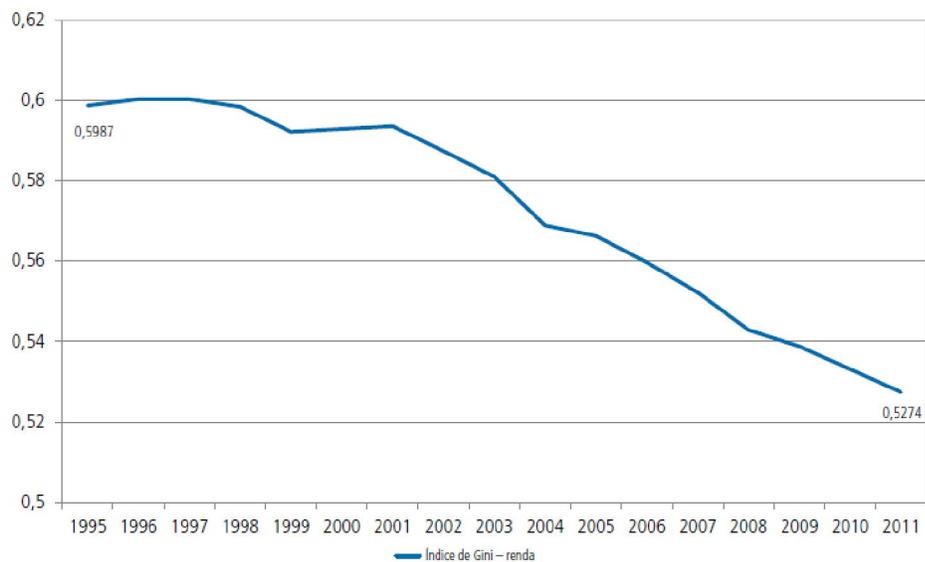
relatam a contribuição dos programas sociais do governo federal na redução da pobreza (gráfico 1) e da desigualdade (gráfico 2) naquele período (IPEA, 2012).

Gráfico 1: Evolução do índice de pobreza no Brasil (1995-2011) (Em %)



Fonte: Ipea (2012).

Gráfico 2: Evolução do índice de Gini de renda no Brasil (1995-2011)



Fonte: Ipea (2012).

Já Silva (2014, p. 57) nos traz um resumo das principais conquistas do Brasil na área de SAN durante os mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (tabela 2). Os resultados foram retirados do CENSO 2010:

Observa-se que houve um aumento de 15,5% na população residente em domicílios com situação de segurança alimentar, enquanto a população em alguma situação de insegurança alimentar caiu 9,4%. Entre as classificações que compõem esse segundo público, houve uma forte queda no número de pessoas em situação de insegurança alimentar moderada e insegurança alimentar grave (30,8% e 24,8%, respectivamente). Apenas aquelas com insegurança alimentar leve apresentaram aumento no período, de 8,8%, o que é explicado pelo grande contingente de pessoas que deixaram as escalas mais perversas em termos de insegurança alimentar, mas que ainda apresentam algum grau de dificuldade. Mesmo com todos esses avanços, o desafio da segurança alimentar permanece vivo no país, já que um contingente de mais de 65 milhões de pessoas, aproximadamente um terço da população brasileira, ainda apresentava em 2009 algum problema ou deficiência em termos de garantia de sua segurança alimentar.

Tabela 2: População residente em domicílios de acordo com a situação de segurança alimentar

Situação de segurança alimentar	Moradores em domicílios particulares				
	Absoluto 2004	Absoluto 2009	Relativo 2004	Relativo 2009	Varição 2004-2009
<b>Total</b>	<b>181,6</b>	<b>191,7</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>5,5</b>
Segurança alimentar (SA)	109,2	126,1	60,1	65,8	15,5
Insegurança alimentar	72,3	65,6	39,8	34,2	-9,4
Leve (IAL)	36,9	40,1	20,3	20,9	8,8
Insegurança alimentar moderada (IAM)	20,6	14,3	11,3	7,4	-30,8
Insegurança alimentar grave (IAG)	14,9	11,2	8,2	5,8	-24,8

Fonte: IBGE (2010) *apud* SILVA, 2014

Por fim, Tapajós *et al.* (2010) nos apresenta a estatística que o Programa Bolsa Família ampliou seu número de beneficiários de 3.615.596 famílias em 2003 para 12.740.644 família em 2010. Também houve avanços no cenário da desnutrição infantil, onde se constatou uma redução na ordem de 12,5% para 4,8% entre 2003 e 2008.

Diante dos fatos apresentados, podemos concluir que Lula soube aliar retórica e prática para transmitir à sociedade a prioridade dada pelo seu governo ao combate à fome. Ainda que tenha enfrentado críticas fundamentadas (como as críticas à manutenção do apoio a setores historicamente privilegiados e responsáveis por perpetuar a desigualdade estrutural, como o financeiro e o agronegócio, além das referentes aos debates sobre focalização versus universalização) quando aliou a ênfase no discurso com sinais claros de sua concretização em ações palpáveis, o governo Lula conseguiu criar um ambiente favorável a suas políticas sociais para além das burocracias federais, estaduais e municipais.

Foi justamente esse cenário profícuo, resultante da coexistência da vontade política e da aprovação popular, que o CONSEA encontrou no momento de sua recriação. Essa conjuntura política *sui generis* lhe garantiu os incentivos e a institucionalização necessária para o pleno exercício de suas atribuições e pavimentou o caminho para a posterior ampliação da esfera de influência da instituição.

### **3.4 O modelo de inserção internacional do Brasil**

No artigo intitulado Estratégias de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza no Brasil, Penna (2006) constata que a desigualdade social, a pobreza e a fome demoraram para ganhar a devida atenção da mídia, das universidades e de organizações governamentais e não governamentais nacionais, sendo apenas a partir do final da década de 80 que essa situação começou a mudar. De acordo com o analista, isso se refletiu na demora com que esses temas passaram a mobilizar a diplomacia brasileira, ocorrendo apenas no final do século XX.

Penna (2015) também constata que, a partir do status de pauta prioritária que o governo Lula concedeu ao desenvolvimento social, houve a necessidade de alinhamento da PEB à agenda política nacional e, por isso, a política externa transformou-se em instrumento para promoção dessa temática. Em suas palavras, “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”.

De acordo com Mota (2015), a partir da consolidação do processo de redemocratização política, começou a se conformar no Brasil uma certa permeabilidade gradual por parte dos tradicionais formuladores de política externa (entre esses, notadamente o Itamaraty) a novos temas, tais como as questões relacionadas à temática alimentar.

Na avaliação de Brasil (2013), esse processo de relativa abertura é o reflexo de décadas de tentativas de inserir o combate à fome nas preocupações políticas nacionais; da crescente institucionalização das políticas públicas de segurança alimentar e das demandas da sociedade civil por respostas governamentais mais eficientes.

Ainda na avaliação do governo, a existência do CONSEA, significou a institucionalização desse diálogo do governo com a sociedade e se tornou peça-chave nas consultas realizadas pelo governo brasileiro referentes às negociações internacionais que poderiam interferir na construção da segurança alimentar em âmbito doméstico.

Ainda há que se levar em conta que o fenômeno da globalização, iniciado no final do século XX e intensificado ao longo do século XXI, também contribuiu para a redução do monopólio das chamadas *high politics*<sup>56</sup> nas agendas políticas internacionais e para a consequente emergência de novos temas de *low politics*<sup>57</sup>, anteriormente negligenciados. A maior liberdade de atuação política resultante da restauração da democracia em conjunto com a crescente sensibilização da sociedade civil acerca de novos temas de cunho social culminou em uma crescente demanda por maior reflexo de seus valores e interesses no ambiente político interno e externo. Esse *advocacy* passou a atuar em torno da defesa de uma projeção internacional mais autônoma e proativa, em consonância com a discussão de um novo modelo de desenvolvimento no bojo da comunidade internacional (MOTA, 2015).

Foi dessa forma, portanto, que os novos temas de política externa, como o combate à fome e à pobreza, que se conformam como desafios políticos internacionais do século 21, foram guiados e incorporados à prática política das relações internacionais do Brasil (BRASIL, 2013).

De acordo com Aranha (vol. 3, 2010, p. 91), o conjunto dessas iniciativas e “a determinação do Presidente Lula de pôr fim à fome no Brasil durante o seu mandato (...) despertou um considerável interesse internacional”. O País se tornou um exemplo mundial no combate à fome, liderando, em 2009 e em 2010, o ranking dos países em desenvolvimento na luta contra a fome, organizado pela ONG ActionAID (TAPAJÓS *et al.*, 2010).

Como já foi mencionado, o governo Lula “elegeu” o combate à fome como principal bandeira do seu programa de governo em âmbito nacional e internacional. Ao adotar a estratégia de pautar sua inserção internacional na construção de uma articulação global de combate à fome, o Brasil almejava construir uma nova imagem no mundo e legitimar suas aspirações de liderança regional e junto à comunidade dos países em desenvolvimento.

Com processo de abertura a outras instâncias governamentais e não-governamentais feitas pela diplomacia brasileira a partir dos anos 90, começou-se a dar ares de democratização ao processo de formulação da PEB. Com o passar do tempo, esse processo de abertura foi se intensificando e, com o governo Lula, acabou se institucionalizando por meios de marcos regulatórios.

---

<sup>56</sup> Dentro do subcampo das relações internacionais e da ciência política como um todo, o conceito de *high politics* diz respeito a uma visão limitada sobre os assuntos que são vitais para a própria sobrevivência do Estado e historicamente giram em torno de questões de segurança nacionais e internacionais. Muitas vezes é usado em oposição à "*low politics*".

<sup>57</sup> O termo é usado em oposição a *high politics* e abrange questões de bem-estar social, tais como direitos humanos, questões de gênero, raça, meio ambiente, entre outras.

À luz da LOSAN e sob a inspiração do Fome Zero, as ações do Governo brasileiro no plano internacional referentes ao debate sobre SAN passaram a ser coordenadas pelo Ministério das Relações Exteriores - MRE em articulação com o MDS, o MDA, o MEC/FNDE, a CONAB e o CONSEA. Dentro desse marco, destacam-se três dimensões de ação da PEB na promoção internacional da SAN: a) negociações internacionais; b) cooperação Sul-Sul na área de segurança alimentar, nutricional e de desenvolvimento agrícola; c) assistência humanitária (CAISAN, 2009).

A dimensão das negociações internacionais diz respeito ao fato de que praticamente todas as negociações realizadas em âmbito internacional envolvem ou podem vir a envolver questões relativas à SAN. Ainda que o impacto não seja direto, existe certa tendência à prevalência das chamadas negociações cruzadas, onde acordos sobre temas tão variados como propriedade intelectual, investimento ou transferência de tecnologias, por exemplo, estão vinculados a acordos sobre agricultura. Essa relação se torna especialmente assimétrica quando envolve países desenvolvidos e em desenvolvimento, visto que os últimos costumam ser particularmente sensíveis a questões agrícolas, enquanto os primeiros possuem maior poder de barganha e maior capacidade de pressão (CONSEA, 2004).

O MRE, então, adotou a prática de provocar a pauta do combate à fome em todas as principais arenas de negociação multilateral, tais como a OMC, Assembleia Geral das Nações Unidas, Cúpula Ibero-Americana e Banco Mundial, em uma tentativa de utilizar o multilateralismo a favor dos seus interesses e de reforçar seu discurso de que era possível compatibilizar a inflexão havida na política externa brasileira com a política comercial (CONSEA, 2004).

No campo da cooperação Sul-Sul, esta foi definida pela Resolução nº 64/222, da Assembleia-geral da ONU, de 21 de dezembro de 2009, como uma iniciativa dos países do Sul global, resultante de afinidades e de experiências compartilhadas, com base em objetivos comuns e solidariedade, sendo orientada pelos princípios de respeito à soberania e aos direitos nacionais e ausência de condicionalidades (*apud* CEPAL, 2010: 5).

Nessa área, o que se viu foi um grande destaque brasileiro entre os países emergentes que celebravam parcerias na promoção do desenvolvimento internacional. A atuação brasileira no campo da cooperação é bastante abrangente e engloba as modalidades humanitária; técnica-científica; tecnológica; econômica; financeira; educacional e cultural; de manutenção da paz; e de contribuições a organismos internacionais. Esmiuçando os números, é possível constatar que os setores que responderam pela maior parte da cooperação brasileira entre 2003 e 2011 (responsáveis por mais de 50% dos recursos) foram justamente o de agricultura com 21,86%,

seguidos pelos de saúde com 16,28% e educação com 12,12% (Agência Brasileira de Cooperação [ABC], 2012 *apud* MOTA, 2015).

Houve um aumento consistente dos recursos disponíveis para essas iniciativas a partir de meados da década de 2000. Esse incremento orçamentário, todavia, explica apenas parte da história, visto que o orçamento brasileiro ainda ficava muito aquém de outros países emergentes, como a Arábia Saudita e a China (BEGHIN, 2014). Na avaliação de Beghin (2014, p. 12), a atuação brasileira atraiu os holofotes estrangeiros em função das profundas transformações socioeconômicas ocorridas no país e devido às novas orientações de sua política externa:

[...] sua atuação gera interesse, em grande parte, devido às conquistas obtidas nos últimos anos: a consolidação da democracia, desde a promulgação da constituição de 1988; os resultados econômicos (em geral, favoráveis); os avanços obtidos no campo da inclusão social; e o dinamismo da política externa, alicerçada na priorização das relações sul-sul e no fortalecimento do multilateralismo.

Essa percepção por parte da comunidade internacional abriu portas e possibilitou que o Brasil participasse ativamente de discussões tradicionais, mas também o legitimou a promover uma revisão dos principais discursos sobre relações internacionais e cooperação internacional, dialogando com diversas nações acerca das iniciativas implementadas no ambiente doméstico para superação do problema da fome e da pobreza no Brasil no mundo (MOTA, 2015).

Com a finalidade de reforçar o argumento que o Brasil alcançou resultados concretos com seus esforços para se posicionar como protagonista de uma articulação global pela eliminação da fome no mundo, com base na experiência do programa Fome Zero, reproduzimos a seguir (tabela 3) uma relação elaborada por Beghin (2014) com algumas das principais “iniciativas governamentais, de caráter regional e global, que de uma forma ou outra contaram com o protagonismo do Brasil, contribuíram para a difusão de compromissos políticos e para a promoção de políticas e programas de segurança alimentar e nutricional.

Tabela 3: Iniciativas governamentais e privadas, de âmbitos regional e global, relacionadas à segurança alimentar e nutricional com envolvimento do Brasil

2004	Fundo IBAS de combate à Fome, uma parceria entre Índia, Brasil, África do Sul e o escritório das Nações Unidas para a cooperação Sul-Sul.	Criado pelos países que compõem o Fórum de Diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), o Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da pobreza começou suas operações em maio de 2004, apoiando-se nas capacidades disponíveis nos três países e em suas experiências nacionais exitosas de combate à fome e à pobreza. O principal objetivo do Fundo é financiar projetos
------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		autossustentáveis e replicáveis, voltados, sobretudo, para as necessidades dos países de menor desenvolvimento relativo (MDRs) ou em situação de pós-conflito. O Fundo busca, ademais, fornecer exemplos de melhores práticas que possam contribuir para a consecução das metas do milênio.
2004	Centro internacional de políticas para o crescimento inclusivo (IPC-IG), resultante de acordo entre o Brasil e o programa das nações unidas para o Desenvolvimento (PNUD).	O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) foi criado em 2004. Trata-se de um fórum global das nações unidas para o diálogo e aprendizado Sul-Sul sobre políticas inovadoras para o crescimento inclusivo. A partir de sua sede, em Brasília, o IPC-IG dedica-se à promoção de conhecimento entre os países em desenvolvimento visando à formulação, implementação e avaliação de políticas e programas que propiciem um processo de crescimento com inclusão social. O IPC-IG aborda os temas de desenvolvimento rural, transferência de renda e cooperação sul-sul, entre outros.
2004	Aprovação das Diretrizes Voluntárias em Apoio à realização progressiva do Direito humano à Alimentação Adequada, da FAO.	O objetivo dessas diretrizes é o de proporcionar uma orientação prática aos estados no que se refere aos esforços para implementar a realização progressiva do direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. A elaboração desse instrumento contou com a participação da sociedade civil, inclusive de organizações brasileiras. o papel do governo do Brasil também foi relevante na sua elaboração e aprovação.
2004	Criação da reunião especializada sobre a Agricultura Familiar no MERCOSUL (REAF).	A constituição e a consolidação da REAF têm o Brasil como um ator central. Trata-se de espaço inédito de diálogo regional voltado ao fortalecimento institucional e à participação social para a construção conjunta de políticas públicas para a agricultura familiar e a facilitação do comércio de seus produtos na região. Com a REAF, a agenda alimentar ganha espaço com a convergência dos países do Mercosul em assegurar segurança e soberania alimentar e nutricional às suas populações a partir do reconhecimento da agricultura familiar como segmento estratégico dos pontos de vista econômico, social e ambiental. A REAF também incorpora a construção de uma visão solidária e complementar da integração comercial e dá prioridade ao

		trabalho conjunto entre governos e organizações sociais representantes da agricultura familiar.
2005	Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome (IALCSH/FAO).	Impulsionada pelo Brasil e pela organização das nações unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a iniciativa é um compromisso dos países da região para erradicar a fome no prazo de uma geração (até 2025). O monitoramento da iniciativa acontece por meio do grupo América latina e caribe perante as nações unidas (GRULAC), do grupo de trabalho 2025 e do comitê de segurança Alimentar das nações unidas (CSA/ONU). <sup>25</sup> A iniciativa conta com recursos do Fundo Brasil-FAO, que é coordenado pelo escritório regional da FAO para a América Latina e o Caribe, que se localiza no Chile. Os projetos do fundo são implementados em quatro áreas: cooperação humanitária, alimentação escolar, aquicultura e fortalecimento da sociedade civil.
2006		Conferência internacional sobre reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRADR/FAO). A conferência aconteceu no Brasil, em Porto Alegre (RS), e contou com a presença de representantes de aproximadamente 100 países. A Declaração da CIRADR, entre outros assuntos, reconhece a função central da reforma agrária e do desenvolvimento rural no desenvolvimento sustentável.
2009	Reforma do Comitê para Segurança Alimentar Mundial das Nações Unidas (CSA/ONU).	A visão do reformado comitê para segurança Alimentar mundial (CSA) das nações unidas é empenhar-se por um mundo livre da fome, em que os países implementem as diretrizes voluntárias para a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional. O processo de reforma do comitê se inspirou na experiência brasileira do Consea, com especial ênfase na erradicação da fome e na participação social, com a criação do mecanismo da sociedade civil.
2009	Visita ao Brasil do relator especial das Nações Unidas para o Direito à Alimentação, Olivier de Schutter	O Brasil é um dos poucos países do mundo aberto a visitas de relatores de direitos humanos da organização das nações unidas (ONU). O relator especial ficou impressionado com o grau de compromisso e com a diversidade dos esforços realizados pelo governo do Brasil para melhorar a situação da segurança alimentar e nutricional no país. O relatório produzido por Olivier de Schutter apresenta, contudo, uma série de recomendações

		para o aprimoramento da intervenção pública, podendo-se destacar as seguintes: (a) o estabelecimento de uma instituição nacional independente para a promoção e a proteção dos direitos humanos; (b) o melhoramento da situação dos direitos dos povos indígenas; (c) a avaliação de impacto ‘ <i>ex ante</i> ’ do direito à alimentação no contexto de projetos de infraestrutura de grande escala; (d) o respeito à liberdade de expressão e à liberdade de associação exercidas na forma de protesto social legítimo; (e) o uso máximo dos recursos públicos disponíveis para a realização progressiva do direito à alimentação; (f) a distribuição de terras; (g) a avaliação participativa das diferentes formas de agricultura (as de grande e pequena escala) e do apoio oferecido pelo estado brasileiro a cada uma delas; (h) a avaliação participativa do impacto da política de comércio exterior sobre o direito à alimentação; e (i) o cumprimento de exigências sociais e ambientais nas plantações de cana-de-açúcar
2010	Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural.	O diálogo foi realizado no Brasil e contou com a participação de representantes de 45 países africanos e de organizações internacionais, tais como o programa mundial de Alimentação (PMA), o Fundo internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), a FAO, o Banco mundial e o Banco Africano para o Desenvolvimento (BAD). No marco das relações Sul-Sul, o evento propiciou uma discussão de temas e de propostas de cooperação entre o Brasil e a África no campo da agricultura e da segurança alimentar. na ocasião, foram anunciadas novas iniciativas de cooperação, como o Centro de Estudos Estratégicos e de Capacitação em Agricultura Tropical da Embrapa e Projetos-Piloto do PAA

Fonte: BEGHIN, 2014.

Como resultado dos intensos esforços brasileiros no período, a cooperação Sul-Sul alcançou um novo grau de institucionalização a serviço dos interesses do Brasil. O universalismo da política exterior de Lula da Silva e do ministro de relações exteriores, Celso Amorim, bem como a elevação das relações Sul-Sul à condição de eixo estratégico da ação internacional associaram-se ao discurso da solidariedade, que passou a ser uma espécie de marca registrada da política externa da PEB (MOTA, 2015).

Apesar do discurso afinado com o que se entendia por “melhores práticas” da cooperação internacional para o desenvolvimento, é oportuno destacar que as práticas de cooperação brasileiras não estavam alheias às críticas:

A atuação do Brasil nesse campo se, por um lado, é apreciada e cobiçada, por outro, vem sofrendo algumas críticas, tais como: falta de informações e ausência de transparência, descoordenação das ações, alcance limitado dos projetos, exportação das contradições nacionais (como, por exemplo, a promoção da agricultura familiar e o estímulo à expansão do agronegócio), associação com agendas de interesses econômicos e comerciais em detrimento do efetivo desenvolvimento sustentável, baixa capacidade de adaptar-se às reais condições locais, entre outras queixas (BEGHIN, 2014, p. 13).

Beghin (2014) aponta ainda que muitas críticas também são direcionadas à ausência de mecanismos de participação social nas ações de cooperação técnica brasileira, seja na etapa de desenho, da implantação, do monitoramento ou da avaliação das ações. Nesse sentido, a pesquisadora destaca os esforços do CONSEA para “abrir brecha” para a participação da sociedade civil nesse segmento da cooperação internacional brasileira no campo da SAN, aí incluído seu apoio expresso à proposta de criação de um conselho nacional de política externa, “no qual as distintas visões, os diferentes interesses e as diversas propostas em disputa sejam apresentados e processados”<sup>58</sup>.

No campo da assistência humanitária, destaca-se que o Brasil adotou os princípios da “não indiferença” e da “não intervenção” como elementos norteadores de sua atuação. A “não indiferença” se baseia na noção moral de que não é possível se manter indiferente ao sofrimento alheio e é uma saída “honrosa” (grifo nosso) ao célebre princípio do direito internacional da “não intervenção”, que preconizava que intervenções externas em assuntos internos representavam um ataque à soberania.

Embora pareça contraditório, a sobreposição desses dois princípios foi cirurgicamente trabalhada pela diplomacia brasileira e lhe permitiu estipular um limite para sua atuação nessa seara: o Brasil somente presta assistência humanitária mediante expressa demanda do país receptor. Essa assistência pode ser recebida bilateralmente quanto por intermédio de apelos humanitários elaborados em conjunto com o sistema das Nações Unidas (BRASIL, 2013).

### **3.5 O fator “sociedade civil organizada”**

---

<sup>58</sup> A proposta de criação de um conselho nacional de política externa foi feita pelo Grupo de Reflexões sobre Relações Internacionais (GR-RI) na conferência nacional 2003-2013: uma nova política externa”, realizada em julho de 2013. Disponível em <http://www.conferenciapoliticaexterna.org.br/>.

A construção do conceito de segurança alimentar e a consolidação do acesso à alimentação como um direito humano são resultados de uma longa e intensa relação entre sociedade civil organizada e poder público (COSTA e PASQUAL, 2006). O ativismo global em torno da questão alimentar contribuiu imensamente para a trajetória que elevou a erradicação da fome à condição de grande desafio mundial.

No caso nacional, Brasil (2013) avalia que os acontecimentos sociais e políticos dos anos 80 e início dos anos de 90 foram fundamentais para institucionalizar as políticas públicas voltadas para o combate à fome e à pobreza. Esse período foi marcado por diversas manifestações sociais, organizadas no sentido de pressionar o governo para a questão da fome no Brasil e alertar a sociedade brasileira como um todo para a discussão do assunto.

Como já relatado, as ações governamentais e não governamentais brasileiras na área de alimentação e nutrição até os anos de 70, tinham basicamente um caráter filantrópico e se limitavam a ações emergenciais de doação e distribuição de alimentos de forma não estruturada. Com a chegada da década de 80, foram se configurando espaços de participação e debates sobre a questão da fome e da desnutrição (BRASIL, 2013).

Em 1985, o Ministério da Agricultura realizou o Debate Nacional de Abastecimento Popular, que ficou conhecido como “Dia D do Abastecimento”. O movimento atraiu a participação de quase 3 mil organizações populares que enviaram cerca de 30 mil representantes. Os participantes elaboraram uma extensa pauta de reivindicações que tratava, de maneira geral, de temas que envolviam “política econômica e da questão salarial, da política agrária e agrícola, dos programas de abastecimento e da participação popular na formulação e fiscalização das políticas públicas para o setor” (PELIANO, 2010). No mesmo período, outros movimentos sociais começaram a se rearticular e passaram a atuar em defesa de temas como reforma agrária, salário mínimo e geração de emprego. Na avaliação de Peliano (2010), nesse momento foram plantadas as sementes das futuras conferências de segurança alimentar.

Também em 1985, a partir da proposta do MAPA de criar uma Política Nacional de Segurança Alimentar foi feita a primeira menção à criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar em âmbito governamental.

Um ano depois da proposta do MAPA, o INAN realizou a 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição - produto da 8ª Conferência Nacional de Saúde - que reuniu mais de 200 técnicos governamentais e representantes de movimentos sociais atuantes na área, representando uma conquista histórica à medida que a alimentação deixou de ser encarada como benefício para ser assumida como um direito. Na oportunidade, o relatório da Conferência

propunha a criação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e retomava a demanda pela criação do Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição.

A participação social na construção de políticas públicas ganha força, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. De acordo com Mota (2015), a nova constituição incorporou muitas reivindicações originadas nos movimentos sociais, estabelecendo e ampliando a participação cidadã na produção e na implementação das políticas públicas, assegurando o caráter democrático dessas ações no Brasil. Costa e Pasqual (2006) corroboram a relevância do novo marco legal democrático que institucionalizou “a participação da sociedade na vida do Estado, através de formas diretas como o Referendo, o Plebiscito e a Iniciativa Popular”.

Em 1990, após a posse do presidente Fernando Collor, o Partido dos Trabalhadores (PT) anunciou a instalação de um "governo paralelo" liderado por Lula, com o alegado objetivo de fiscalizar o novo presidente e enviar propostas ao governo. No ano seguinte, o “governo paralelo” elaborou uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar, onde estava prevista a criação do CONSEA. A proposta foi entregue dois anos depois ao novo presidente Itamar Franco, que instituiu o Conselho em 1993.

A criação de uma instância de participação social para articular iniciativas governamentais na área alimentar foi resultado da pressão exercida por uma intensa coordenação da sociedade civil e catalisada pela crescente comoção social causada pela situação de pobreza extrema de milhares de brasileiros “revelada” pelo Mapa da Fome do IPEA.

A partir do Movimento pela Ética na Política e concomitante ao governo paralelo do PT, o sociólogo Betinho fundou, em 1993, a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, com o objetivo de mobilizar todos os segmentos da sociedade brasileira na busca de soluções para as questões da fome e da miséria. A atuação do movimento baseava-se na compreensão de que cabe à sociedade instituir a lógica da solidariedade e, também, apontar o rumo ao Estado e ao mercado. Assim, o movimento assumiu uma dimensão nacional, inspirado em razões de ordem ética e da importância da solidariedade (HIRAI; ANJOS, 2007). Foi a pedido da Ação da Cidadania que o IPEA e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) elaboraram o Mapa da Fome.

A Ação da Cidadania iniciou também uma “Campanha contra a Fome”. A campanha consistiu na formação de milhares de comitês de bairros, de locais de trabalho e etc., que assumiram o compromisso de se engajar na luta contra a fome, participando ativamente de ações de distribuição de alimentos aos mais vulneráveis. Costa e Pasqual (2006) consideram que essa intervenção direta da sociedade simbolizava uma manifestação de solidariedade, mas

também transparecia “a impaciência e descrença em um Estado fraco e pouco disposto a tomar para si aquela que deveria ser uma de suas principais responsabilidades, a de garantir a alimentação para todos que residissem no País”.

Na avaliação de Peliano (2010), a Ação Contra a Fome era “credora de três grandes contribuições para tornar a sociedade brasileira mais democrática e justa”: a transformação da fome em uma questão política; uma mobilização da sociedade civil que encontra poucos antecedentes na história recente e ter ampliado, através do CONSEA e a participação cidadã na formulação e controle das políticas públicas.

A Ação da Cidadania ainda teve papel relevante nas mobilizações estaduais em torno da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar organizada pelo CONSEA em 1994. A I CNSA inaugurou o modelo de estruturação piramidal que é adotado até os dias de hoje nas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN). Nesse formato, são realizados encontros municipais que elegem delegação para os encontros estaduais, de onde saem, por fim, os representantes da CNSAN (ZIMMERMANN, 2011). Para além do simbolismo gerado pela grande mobilização social em torno da Conferência, a I CNSA deixou como legado um conjunto de resoluções que deveriam orientar os próximos passos do movimento pela segurança alimentar no País.

Para Peliano (2001), a criação do CONSEA inaugurou uma “nova forma de articular as políticas públicas, ampliando a participação dos cidadãos no controle das ações governamentais”. Esse novo formato de articulação, no entanto, durou pouco, visto que o governo FHC redefiniu o combate à fome como um objetivo secundário em detrimento do combate à pobreza e fechou o CONSEA.

Apesar da interação entre o Estado e a sociedade para questões de segurança alimentar ter sido bastante enfraquecida com a substituição do CONSEA pelo Conselho da Comunidade Solidária, a chama da mobilização social na área de SAN se manteve acesa. Isso ficou evidente no momento em que as organizações sociais que conseguiram se manter atuantes, exerceram uma forte pressão sobre o governo na fase preparatória para a Cúpula Mundial da Alimentação, que seria realizada em 1996, em Roma. As entidades exigiram participação ativa na construção da posição brasileira a ser defendida no encontro e, posteriormente, constituíram a maior delegação da sociedade civil, entre todos os países presentes. Para Menezes (vol. 1, 2010, p. 122):

Foi um período de maior formulação conceitual e alargamento da compreensão sobre a abrangência da segurança alimentar. Já contando com forte participação de organizações que atuavam na área urbana e por profissionais do setor de saúde,

incorporou ao conceito da segurança alimentar, a segurança nutricional, afirmando sua interdependência.

É interessante perceber que, apesar de ter representado um grande retrocesso em termos de institucionalização da participação social no seio do Estado e um enfraquecimento da área de SAN, o fechamento do CONSEA acabou funcionando como um impulsionador da militância da sociedade civil, que aparentava não estar disposta a abrir mão da possibilidade de intervenção nas políticas públicas que a breve existência do CONSEA tinha representado. A partir do legado deixado pelo processo de construção de políticas públicas de SAN, da crescente insatisfação com o fechamento do CONSEA e do fortalecimento da rede de mobilização social em torno da questão alimentar, houve uma “pulverização” de novas práticas locais de articulação entre Estado e sociedade (com destaque para a experiência de Belo Horizonte - MG) (Menezes vol. 1, 2010).

Foi nesse contexto que surgiu em 1998, o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), aglutinando dezenas de organizações, aí incluídas ONGs, movimentos sociais, pastorais da criança e da terra e instituições acadêmicas. Diante da persistência da negativa de recriação do CONSEA Nacional, o Fórum mudou de estratégia e passou a pressionar os governadores pela criação de CONSEAs Estaduais, como então ocorreu em quatro estados.

A posterior implementação do Programa Fome Zero trouxe consigo uma proposta de enfrentamento da fome e um programa de segurança alimentar que vinha sendo construída desde 2001, por diversos representantes da sociedade organizada (ONGs, acadêmicos, pesquisadores e integrantes de movimentos sociais). O projeto do PFZ teve a liderança do Instituto da Cidadania (cuja origem remonta à experiência do Governo Paralelo do PT) e coordenação de José Graziano da Silva, atual Diretor-Geral da FAO. Nesse mesmo ano, houve também a reabertura do CONSEA.

Na avaliação de Menezes (vol. 1, 2010), houve muita coerência entre a relevância imputada ao CONSEA e a disposição do ex-presidente para montar um governo com forte diálogo com a sociedade civil. De fato, a aposta de Lula em um projeto de governo Democrático-Participativo se materializou na criação de outros conselhos nacionais além do CONSEA, e no apoio à realização e à participação em conferências nacionais correspondentes a diferentes políticas setoriais.

Além do papel que o CONSEA exerceu na construção e aperfeiçoamento de políticas públicas relacionadas com a problemática da SAN, o Conselho demonstrou sua relevância na consolidação da participação social no país, e também no desenvolvimento de ações

estratégicas fundamentais para a própria constituição do sistema e da política nacional de segurança alimentar e nutricional (Menezes vol. 1, 2010). Beghin *et al.*, (2005, p. 388) sumariza de maneira muito didática o padrão de atuação do Conselho após sua recriação:

O CONSEA na sua segunda edição vem sendo marcado por um padrão de atuação bastante diferenciado, com destaque para seus esforços de: i) mobilização da sociedade, e o exemplo mais evidente é a organização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar (2003) e o estímulo à criação de conselhos semelhantes nos estados e municípios, bem como a busca de colaboração entre os diversos conselhos de políticas do governo federal; ii) institucionalização de um espaço plural de debate público sobre as questões afetas à segurança alimentar e nutricional por meio das plenárias do conselho e, igualmente, da manutenção de comissões, câmaras, grupos de trabalho e encontros regionais; e iii) articulação de diversos órgãos da administração pública federal para implementar ações integradas como, por exemplo, o estabelecimento das metas e diretrizes dos Planos Safra 2003/2004 e 2004/2005 para a agricultura familiar e os assentamentos da reforma agrária.

Conforme se tentou explanar nessa seção do trabalho, o CONSEA foi, ao mesmo tempo, criador e criatura da consolidação e fortalecimento da mobilização social em torno da temática da segurança alimentar e nutricional no Brasil. Ainda que sua existência só tenha se viabilizado a partir de um longo processo protagonizado por outros atores, há que se reconhecer que a experiência do Conselho elevou a participação social a um patamar totalmente inédito nas relações entre Estado e sociedade.

Graças às experiências e conhecimentos acumulados, à legitimidade adquirida enquanto ator relevante da área de SAN e ao seu fortalecimento e amadurecimento institucional, a atuação do CONSEA logrou cruzar as fronteiras do nacional quando a conjuntura assim lhe permitiu. A partir de um processo de “transposição” do nacional para o internacional já devidamente apresentado e explicado, o CONSEA conseguiu agir quando identificou ameaças concretas ou potenciais nas interações do Brasil com agentes externos e/ou em fóruns estrangeiros.

Uma faceta dessa atuação internacional do CONSEA, entretanto é tênue e com pouco destaque nas bibliografias adotadas neste trabalho de pesquisa, só tendo sido identificada a partir das entrevistas realizadas com os personagens já apresentados. Ainda que seja evidente a relação entre a ampliação do escopo de atuação do CONSEA e o fator que nomeamos genericamente de “sociedade civil”, há que se destacar especificamente o papel dos conselheiros do CONSEA nesse processo.

Muitos desses conselheiros já possuíam uma longa trajetória de pesquisas ou de envolvimento profissional com a esfera internacional e trouxeram essas discussões para dentro do CONSEA a partir do momento que tomaram posse. Representantes do CONSEA têm participado das plenárias anuais do CSA e há que se apontar o caso de destaque do conselheiro

e ex-presidente da instância, Renato Maluf, que tem assento no Comitê Executivo do Painel de Especialistas de Alto Nível do CSA (*High Level Panel of Experts – HLPE/CFS*, na sua sigla em inglês). A alta qualidade desses “ativos” à disposição da estrutura do Conselho, certamente foi a centelha que iluminou o novo caminho que foi trilhado pela entidade.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O advento da Constituição Federal de 1988 trouxe entre suas inovações, a institucionalização da participação social enquanto elemento-chave na organização das políticas públicas. Desde então, o envolvimento da sociedade civil tem sido considerado um dos fatores mais relevantes na defesa das conquistas e dos direitos sociais. A partir de um novo marco legal que assegurava a participação de múltiplos atores sociais nas discussões sobre políticas públicas na área social, a figura dos conselhos de participação social se legitimou e o campo de políticas sociais brasileiro passou a vivenciar uma nova configuração para a interação entre o Estado e a sociedade. (BEGHIN *et al.*, 2005).

São muitos os benefícios de uma participação ativa da sociedade civil organizada na efetiva promoção de um estado de bem-estar social, mas Beghin *et al.* (2005) fazem o exercício de sumarizar os diferentes sentidos que essa participação passa a tomar sob a égide de um estado democrático-participativo:

1. a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório;
2. a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas;  
e
3. a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público.

No que se refere ao envolvimento social nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, não há dúvidas acerca da relevância do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional para a construção de um referencial mais moderno, democrático e participativo. Ao se imbuir da missão de efetivar os objetivos para o qual foi criado, o CONSEA percorreu uma longa trajetória de disputa com setores cujos interesses eram antagônicos e de intensa articulação com uma diversidade infindável de setores da sociedade nacional e internacional. Essa trajetória do CONSEA se confunde com a própria trajetória da construção da participação social na área de SAN no Brasil.

As intervenções do CONSEA na definição dos posicionamentos brasileiros em fóruns e negociações internacionais relacionados à SAN, ou mesmo diretamente junto a organismos e representações internacionais, são amplamente reconhecidas e documentadas em literatura especializada sobre o setor. Ainda assim, considerou-se oportuno revisitar essas contribuições

para justificar a relevância da atuação do Conselho em matérias internacionais afins ao cenário de SAN nacional.

Embora as evidências de seu envolvimento na esfera internacional tenham sido objeto de diversos estudos, não se pode dizer o mesmo sobre a descrição de como se deu esse processo e nem sobre as motivações que culminaram no fenômeno de internacionalização de sua agenda. Nesse sentido, buscou-se apresentar os antecedentes históricos da construção do conceito de segurança alimentar, bem como os desdobramentos da luta da sociedade internacional e nacional pela consolidação da soberania alimentar e do acesso à alimentação como um direito humano. É somente dentro dessa perspectiva que se torna possível entender o referencial que o CONSEA buscou imprimir na atuação da diplomacia brasileira alhures.

A partir da leitura da bibliografia selecionada, inicialmente desenvolveu-se a seguinte conclusão preliminar para o processo de internacionalização do CONSEA: a instituição estava no lugar certo, na hora certa. Ou seja, com o aumento da exposição brasileira no cenário internacional - especialmente devido à bandeira do combate à fome em âmbito mundial - teria havido um aumento da demanda por interlocutores brasileiros especializados em questões alimentares. O Conselho teria, então, sido incentivado pelo governo a se envolver nessa nova esfera e, após ter se apropriado do tema, passou a elaborar sua própria pauta de reivindicações. A partir da realização das entrevistas, no entanto, foi possível perceber que esse primeiro entendimento não correspondia à realidade. Coube ao CONSEA a iniciativa de buscar e conquistar o seu espaço nessa seara.

Diante dessa constatação, verificou-se que o sucesso da internacionalização da agenda do Conselho somente foi possível a partir da combinação de uma conjuntura política nacional onde a erradicação da fome foi elevada à condição de principal objetivo de governo e que adotou um novo padrão no relacionamento entre o Estado e a sociedade civil; de uma estratégia de inserção internacional que refletia os princípios da nova conjuntura política e da conformação de uma sociedade civil madura e organizada em prol da temática de SAN. Em todos os cenários apresentados, a entidade conseguiu se posicionar de forma a viabilizar seus objetivos.

Após análise de sua trajetória e da relevância adquirida por conta do vigor de sua atuação, a dimensão da mobilização social foi considerada a mais relevante das três, tendo em vista sua capacidade de exercer pressão sobre as demais e por ser a única variável que pode continuar ativa à revelia dos direcionamentos políticos e dos interesses dos seus opositores.

Ainda que Beghin *et al.* (2005, p. 388) sejam precisos ao apontar que a vulnerabilidade do CONSEA reside em sua dependência “dos compromissos políticos assumidos publicamente

pelo Executivo tanto no cenário externo, diante da opinião pública mundial e aos olhos de agentes financiadores multilaterais das políticas, como internamente, perante a opinião pública”, eles também reconhecem logo em seguida que sua maior força está justamente na “capacidade de aproveitar a conjuntura no estabelecimento de alianças e ações que potencializem suas posições”.

O reordenamento da conjuntura nacional pós-Lula (na realidade, esse reordenamento já começava a ser antecipado no final do segundo mandato de Luiz Inácio) parece corroborar a teoria de que o alinhamento das três dimensões apontadas foi essencial para a escalada da atuação do CONSEA além das fronteiras nacionais. Em um ambiente político onde a questão alimentar perde a capacidade de direcionar a agenda governamental e a diplomacia passa a se orientar por outros elementos que não a articulação em torno da fome global, cabe ao CONSEA - e em última instância, à sociedade civil - empreender esforços para continuar “vivo” e relevante, atuando como uma espécie de sentinela, pronto para defender a soberania alimentar e o direito humano à alimentação sempre que for necessário.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Introdução. In: **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**, São Paulo: Instituto Pólis, 2006. p. 9-13. Disponível em: <[www.polis.org.br/uploads/939/939.pdf](http://www.polis.org.br/uploads/939/939.pdf)>. Acesso: 07 nov 2017.
- ALENCAR, Álvaro Gurgel de. **Do conceito estratégico de segurança alimentar ao plano de ação da FAO para combater a fome**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 44, n. 1, p. 137-144, jun. 2001. Disponível em: <[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292001000100009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292001000100009)>. Acesso: 02 dez. 2017.
- ARANHA, Adriana Veiga. **Fome Zero: A construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil**. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Fome Zero: uma história brasileira, v. 3, Brasília: MDS, 2010.
- 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 materno infantil, v. 7, p. 319-326, 2007.
- BARROS, Maria S. C. **Programa de renda mínima como alternativa para uma política de alimentação e nutrição**. Dissertação (Mestrado em Alimentos e Nutrição). Faculdade de Ciências Farmacêuticas. Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2000, 121 f.
- BARROS, Maria S.C.; TARTAGLIA, José Carlos. **A política de alimentação e nutrição no Brasil: breve histórico, avaliação e perspectivas**. Revista Alimentação e Nutrição, Araraquara, v. 14, n.1, 2003, p. 109-121.
- BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo e MENDONÇA, Rosane. **Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 42, 2000, p.123-142.
- BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de e FRANCO, Samuel. **Pobreza multidimensional no Brasil**. Texto para discussão nº 1227. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4372](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4372)>. Acesso: 19 dez. 2017
- BEGHIN, Nathalie et al.. **Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias**. In. Luciana Jaccoud (Org.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.
- 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.

BELIK, Walter; Silva; José Graziano da; TAKAGI, Maya. **Políticas de combate à fome no Brasil**. São Paulo Perspectiva, São Paulo, v. 15, n. 4, dez. 2001, p. 119-129.

BATISTA FILHO, Malaquias. **Da fome à Segurança Alimentar retrospectiva e visão prospectiva**. Revista de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, jul. /ago. 2003, p. 872-873.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Conselho Nacional de Saúde, 1999. Disponível em: <  
[http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_nacional\\_alimentacao\\_nutricao.pdf](http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_alimentacao_nutricao.pdf)>.  
Acesso: 15 jan. de 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero: uma história brasileira**, v. 1, Brasília: MDS, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero: uma história brasileira**, v. 2, Brasília: MDS, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero: uma história brasileira**, v. 3, Brasília: MDS, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero: uma história brasileira**, v. 4, Brasília: MDS, 2010.

\_\_\_\_\_. Poder Executivo. **Caderno Segurança Alimentar**. 2017. Disponível em:  
<[www4.planalto.gov.br/CONSEA/publicacoes/seguranca-alimentar-e-nutricional/caderno-2018seguranca-alimentar](http://www4.planalto.gov.br/CONSEA/publicacoes/seguranca-alimentar-e-nutricional/caderno-2018seguranca-alimentar)>. Acesso em: 16 out. 2017.

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

BRASIL, Pilar Figueiredo. **O Brasil e a insegurança alimentar global: forças sociais e política externa (2003-2010)**. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, 2013.

BRASIL, Pilar Figueiredo; GALVÃO, Thiago Gehre. **Segurança alimentar, solidariedade internacional e a política externa no governo Lula (2003-2010)**. In: 3º Encontro Nacional Abri 2011, n. 3., 2011, São Paulo: Universidade de São Paulo. Disponível em:  
<[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC0000000122011000300035&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300035&lng=en&nrm=abn)>. Acesso: 15 jan. 2018.

CAISAN. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar. **Subsídio para balanço das ações governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da implantação do Sistema Nacional**, 2009. Disponível em:  
<[www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/conferencias-2/encontro-nacional-iii-conferencia-2-2009/balanco-san\\_governo.pdf](http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/conferencias-2/encontro-nacional-iii-conferencia-2-2009/balanco-san_governo.pdf)>. Acesso: 15 fev. 2017.

CARNEIRO, Maria José; MALUF, Renato (org.). **Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar**, Rio de Janeiro: Mauad, 2003. v. 1. 230p

CASTRO, Anna Maria de. **Trajetória do Combate à Fome no Brasil**. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Fome Zero: uma história brasileira, v. 1, Brasília: MDS, 2010.

CFS, Committee on World Food Security. Disponível em: <[www.fao.org/cfs/cfs-home](http://www.fao.org/cfs/cfs-home)>. Acesso: 15 set. 2017.

CHEIBUB, Zairo. **Diplomacia e construção institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica**. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, 28(1), 1990, pp. 113-131.

CLAPP, Jennifer. **Hunger in The Balance: The new politics of international food aid**. New York: Cornell University Press, 2012.

CLAY, Edward J. **Responding to Change: WFP and the Global Food Aid System**. Development Policy Review, v. 21, n. 5-6, 2003.

COSTA, Christiane; PASCOAL, Mariana. **Participação e Políticas Públicas na Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**. In: Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. p.97-108. Disponível em:< [www.polis.org.br/uploads/939/939.pdf](http://www.polis.org.br/uploads/939/939.pdf)>. Acesso: 15 dez. 2017.

COHN, Amélia. **Políticas sociais e pobreza no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 12, jun./dez., 1995. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/138/140>>. Acesso: 22 jan. 2018.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Relatório Final da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**, Brasília, 1995. Disponível em: <[www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/1a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/1-conferencia-completa-ilovepdf-compressed.pdf](http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/1a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/1-conferencia-completa-ilovepdf-compressed.pdf)>. Acesso: 10 fev. 2018.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972. Top-Down Policymaking. Nova York: Chatham House, 2001.

\_\_\_\_\_. Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. In: **Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/site/principios-e-diretrizes-de-uma-politica-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/view>>. Acesso: 10 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Considerações de segurança alimentar e nutricional nas negociações internacionais integradas pelo Brasil**. Proposta da Plenária do CONSEA à Presidência da República, 2005. Disponível em:

<[www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2005/consideracoes-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-nas-negociacoes-internacionais-integradas-pelo-brasil-05.2005/view](http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2005/consideracoes-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-nas-negociacoes-internacionais-integradas-pelo-brasil-05.2005/view)>. Acesso: 10 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. 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:

<[www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/conferencias-3/3a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional](http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/conferencias-3/3a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional)>. Acesso: 12 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **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, 2008. Disponível em: <[www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2008/a-seguranca-alimentar-e-nutricional-com-base-no-respeito-a-soberania-alimentar-e-na-promocao-do-direito-humano-a-alimentacao-no-ambito-internacional-12.2008](http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2008/a-seguranca-alimentar-e-nutricional-com-base-no-respeito-a-soberania-alimentar-e-na-promocao-do-direito-humano-a-alimentacao-no-ambito-internacional-12.2008)>. Acesso: 10 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Exposição de Motivos nº 006-2008/CONSEA**, 2008. Disponível em:

<[www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos/2008/e-m-no-006-2008/view](http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos/2008/e-m-no-006-2008/view)>. Acesso: 12 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil. Realização - indicadores e monitoramento - da Constituição de 1988 aos dias atuais**. 2010. Disponível em <

<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/seguranca-alimentar-e-nutricional/a-seguranca-alimentar-e-nutricional-e-o-direito-humano-a-alimentacao-adequada-no-brasil-indicadores-e-monitoramento/relatorio-consea.pdf>>. Acesso: 02 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Declaração Pelo Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável**. 4ª

Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Salvador, 2011. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/carta-politica-da-4a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>>. Acesso: 10 jan. 2018.

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

\_\_\_\_\_. Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. **Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, Brasília, jul. 2004. Disponível em:

<<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/site/principios-e-diretrizes-de-uma-politica-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/view>>. Acesso: 05 nov. 2017

FAGNANI, Eduardo. **A Política Social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva**

**histórica**. Revista SER Social, [S.l.], v. 13, n. 28, p. 41-80, nov. 2011. Disponível em:

<[http://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/5621/4669](http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/5621/4669)>. Acesso: 12 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2017**, 2017. Disponível em: <[www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/en](http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/en)>. Acesso: 10 out. 2017.

FALEIROS, Vicente de Paula. Fome, pobreza e exclusão social: desafios para o governo e a sociedade. **Ser Social**, Brasília, n. 13, p. 109-130, jul./dez. 2003. Disponível em: <[http://seer.bce.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/270](http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/270)>. Acesso: 14 out. 2017.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. **Preços dos Alimentos. Da Crise à Estabilidade**, 2011. Disponível em <<http://213.30.17.29/RI/OI/FAO/Docs/FAODMA2011Brochura.pdf>>. Acesso: 13 nov. 2017.

FIGUEIRA, Ariane Cristine Roder. **Política Externa: Política de Estado ou Política de Governo?** Revista Mundorama. 2010. Disponível em <<https://www.mundorama.net/?article=politica-externa-politica-de-estado-ou-politica-de-governo-por-ariane-cristine-roder-figueira>>. Acesso: 13 fev. 2018.

FONSECA, Ana; MONTEIRO, Iraneth. **Direito à renda no contexto do Fome Zero e a experiência e unificação dos programas de transferência de renda no Brasil**. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Fome Zero: uma história brasileira, v. 2, Brasília: MDS, 2010.

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

GURGEL, Álvaro de Alencar. **Do conceito estratégico de segurança alimentar ao plano de ação da FAO para combater a fome**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 44, n. 1, 2001, p. 137-144.

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.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/2322/3251>>. Acesso: 10 out. 2017.

HOBSON, Asher. **The International Institute of Agriculture**. Berkeley: University of California Press, 1931.

HOPKINS, Raymond F. **Reform in the international food aid regime: the role of the consensual knowledge**. International Organization, v. 46, 1992.

HOWLETT, Michael.; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública, Seus Ciclos e Subsistemas**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2013.

IFAD. International Fund for Agricultural Development. **Who we are**. Disponível em: <[www.ifad.org/who/overview](http://www.ifad.org/who/overview)>. Acesso: 14 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **The International Alliance Against Hunger.** Disponível em: <[www.ifad.org/event/past/tags/2117069](http://www.ifad.org/event/past/tags/2117069)>, sem data.

INAN; IBGE; IPEA. **Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição.** Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, março de 1990.

JENKINS, William I. **Policy Analysis: a Political and Organizational Perspective.** Londres: Martin Robertson, 1978.

\_\_\_\_\_. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise, v. 1, n. 17, Brasília: Ipea, 2008.

\_\_\_\_\_. **Perspectivas da política social no Brasil.** Brasília: Ipea, 2010.

\_\_\_\_\_. **A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda.** Relatórios do Ipea, Brasília, n. 155, 2012.

JONSSON, Urban. **As causas da fome.** In: VALENTE, Flávio Luís. (Org.). **Fome e desnutrição:** determinantes sociais. São Paulo: Cortez, 1989.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies.** KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies.** 2. ed. Nova York: Longman Publisher, 1995.

L'ABBATE, S. **As políticas de alimentação e nutrição no Brasil: I. período de 1940 a 1964.** Rev. Nutr. PUCCAMP, Campinas, v.1, n.2, p.87-138, jul.- dez. 1988.

\_\_\_\_\_. **As políticas de alimentação e nutrição no Brasil: II. A partir dos anos setentas.** Rev. Nutr. PUCCAMP, Campinas, v.2, n.1, p.7-54, jan.- jun. 1989.

MALUF, Renato; MENEZES, Francisco. **Caderno segurança alimentar.** Sem data. Disponível em:

<[https://ideiasnamesa.unb.br/upload/bibliotecaIdeias/1391606568Caderno\\_Seguranca\\_Alimentar.pdf](https://ideiasnamesa.unb.br/upload/bibliotecaIdeias/1391606568Caderno_Seguranca_Alimentar.pdf)>. Acesso: 14 jan. 2018.

MALUF, Renato. **Segurança alimentar e fome no Brasil - 10 anos da cúpula mundial de alimentação.** Relatórios Técnicos, 2. CERESAN. Rio de Janeiro. 2006.

MALUF, Renato; SANTARELLI, Mariana; PRADO, Veruska. **A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional: determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional.** Textos para Discussão, 3. set. 2014. Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: <[http://www.ceresan.net.br/wp-content/uploads/2016/docs/Cooperacao\\_Brasileira\\_em\\_SAN.pdf](http://www.ceresan.net.br/wp-content/uploads/2016/docs/Cooperacao_Brasileira_em_SAN.pdf)>. Acesso: 14 dez. 2017.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas Nogueira. **Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula.** Revista Katálysis, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 15-23, abr.

2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802007000100003/7327>>. Acesso: 20 dez. 2017.

MCDONALD, Bryan L. **Food Security**. Cambridge: Polity, 2010.

MENEZES, Francisco. **Mobilização social e participação da sociedade civil**. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Fome Zero: uma história brasileira, v. 1, Brasília: MDS, 2010.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. **Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública**. Contexto Internacional, v. 35. n. 1, jan. /jun., Rio de Janeiro, 2013, pp. 11-41.

MILANI, Carlos R. S. **Política externa é política pública?** Revista Insight Inteligência. N 69, abril/maio/junho. 2015, p. 56-77.

MONTEIRO, Simone Rocha da Rocha. **O marco conceitual da vulnerabilidade social**. Sociedade em Debate, Pelotas, 2011.

MONTEIRO, Carlos Augusto. **A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil**. Estudos avançados, v. 17, n. 48, ago., São Paulo, 2003, p. 7-20.

MOREIRA, Crispim; SANTARELLI, Mariana. **Da lei à mesa: a construção institucional da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Fome Zero: uma história brasileira, v. 2, Brasília: MDS, 2010.

MOTA, Rodrigo dos Santos. **O combate à fome e à pobreza na política externa brasileira (2003-2010): Do discurso à prática e a prática do discurso**. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, 2015

NASCIMENTO, Amália Leonel; ANDRADE, Sonia Lúcia L. Sousa de. **Segurança alimentar e nutricional: pressupostos para uma nova cidadania?** Ciência e cultura, São Paulo, v. 62, n. 4, p. 34-38, agosto. 2010. Disponível em: <[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252010000400012&lng=en&nrm=iso](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252010000400012&lng=en&nrm=iso)>. Acesso: 20 set. 2017.

NASCIMENTO, Renato C. **O papel do CONSEA na construção da política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Tese (Doutorado). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2012.

ONU. Organizações das Nações Unidas. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**, 2000. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/tema/odm/>>. Acesso: 15 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **The Millennium Development Goals Report 2015**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/07/MDG-2015-June-25.pdf>>. Acesso: 15 nov. 2017.

PELIANO, Anna Maria Medeiros. **A Assistência Alimentar nas Políticas Governamentais.** Revista de Política Agrícola. Ano X , n. 01, jan./fev./mar., 2001.

PELIANO, Anna Maria Medeiros. **Lições da história: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à Fome e à pobreza no Brasil.** In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero: uma história brasileira**, v. 1, Brasília: MDS, 2010.

PELIANO, Anna Maria Medeiros; BEGHIN, Nataly. **Brasil: os programas federais de alimentação e nutrição no início da década de 90.** Brasília: BIRD, 1994.

PELIANO, Anna Maria (Org.). **II Balanço das Ações de Governo no Combate à Fome e à Miséria – 1994.** Brasília: Ipea, 1994.

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.

PERES, Thais Helena Alcântara. **Comunidade solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais.** Civitas - Revista de ciências sociais, v. 5, n. 1, 2005.

PINHEIRO, Anelise R. O. **Análise histórica do processo de formulação da política nacional de segurança alimentar (2003-2006).** Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PUTNAM, Robert D. **Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games.** In.: *International Organization*. Vol. 42, Summer 1988, p. 427-460.

SEN, Amartya Kumar. **Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation.** 1981.

SILVA, Alberto Carvalho da. **De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição.** Estudos Avançados, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 87-107, abr. 1995. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141995000100007>>. Acesso: 10 jan. 2018.

SILVA, Sandro Pereira. **A Trajetória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional: Projetos, Descontinuidades e Consolidação.** Texto para Discussão 1953. IPEA. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD\\_1953.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf)>. Acesso: 12 set. 2017.

SOUSA, Maria Eduarda de Andrade e. **Discursos y Prácticas de la Cooperación Sur-Sur Brasileña en Materia Agrícola en el África Subsahariana: El Caso del Prosavana y del PAA África.** Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional, v. 04, n. 05, ago., 2016. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/perspectivasdodesenvolvimento/article/view/14860/14532>>. Acesso: 14 jan. 2018.

TAKAGI, Maya. **A implantação do Programa Fome Zero no governo Lula**. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Fome Zero: uma história brasileira*, v. 1, Brasília: MDS, 2010.

TAPAJOS, Luziele; RODRIGUES, Monica; COELHO, Maria Francisca pinheiro. **Desafios sociais no brasil em 2003: Da exclusão à cidadania**. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Fome Zero: uma história brasileira*, v. 1, Brasília: MDS, 2010.

THE INTERNATIONAL ALLIANCE AGAINST HUNGER. **Joining forces to end world hunger**. Strategy Paper. Disponível em: <[http://www.fao.org/monitoringprogress/docs/IAA\\_Towards\\_Int\\_Com.pdf](http://www.fao.org/monitoringprogress/docs/IAA_Towards_Int_Com.pdf)>. Acesso: 15 set. 2017.

THOMAS, Caroline. **Poor, development and Hunger**. In BAYLIS, J.; SMITH, S.; OWENS, P. *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*. 4 ed. New York: Oxford University Press, 2008.

TIBAU, Victor. **Política externa como Política Pública: primeiras aproximações a partir do caso brasileiro**. In: *Brasil no mundo: contribuições para política externa brasileira*, 2014. Disponível em: <<http://brasilnomundo.org.br/analises-e-opinioao/politica-externa-como-politica-publica-primeiras-aproximacoes-a-partir-do-caso-brasileiro>>.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck. **A política de insegurança alimentar e nutricional no Brasil de 1995 a 2002. 2004**. Disponível em: <[http://plataforma.redesan.ufrgs.br/biblioteca/pdf\\_bib.php?COD\\_ARQUIVO=14125](http://plataforma.redesan.ufrgs.br/biblioteca/pdf_bib.php?COD_ARQUIVO=14125)>. Acesso: 02 dez. 2017.

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](http://www.sept.pr.gov.br/conselhos/consea/artigos)>. Acesso: 15 dez. 2017.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. **Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula**. *Revista de Nutrição*. v. 18, n. 4, Campinas, jul/ago, 2005. Disponível em: <<http://www1.wfp.org>>. Acesso: 15 set. 2017.

WORLD Bank. **Rising food Prices: Policy options and World Bank responds**. 2008. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/risingfoodprices\\_backgroundnote\\_apr08.pdf](http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/risingfoodprices_backgroundnote_apr08.pdf)>. Acesso: 10 nov. 2017.

ZIMMERMANN, Silvia A. **A pauta do povo e o povo em pauta: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasil – democracia, participação e decisão política**. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.