

# **SEGURANÇA ALIMENTAR E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**



**Thiago Lima**  
Organizador

# **SEGURANÇA ALIMENTAR E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**

Reitora MARGARETH DE FÁTIMA FORMIGA MELO DINIZ  
Vice-Reitora BERNARDINA MARIA JUVENAL FREIRE DE OLIVEIRA  
Pró-reitora PRPG MARIA LUIZA PEREIRA DE ALENCAR MAYER FEITOSA



**EDITORA UFPB**

Diretora IZABEL FRANÇA DE LIMA  
Supervisão de Administração GEISA FABIANE FERREIRA CAVALCANTE  
Supervisão de Editoração ALMIR CORREIA DE VASCONCELLOS JÚNIOR  
Supervisão de Produção JOSÉ AUGUSTO DOS SANTOS FILHO

**CONSELHO EDITORIAL**

ADAILSON PEREIRA DE SOUZA (CIÊNCIAS AGRÁRIAS)  
ELIANA VASCONCELOS DA SILVA ESVAEL (LINGUÍSTICA, LETRAS E ARTES)  
FABIANA SENA DA SILVA (INTERDISCIPLINAR)  
GISELE ROCHA CÔRTEZ (CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS)  
ILDA ANTONIETA SALATA TOSCANO (CIÊNCIAS EXATAS E DA TERRA)  
LUANA RODRIGUES DE ALMEIDA (CIÊNCIAS DA SAÚDE)  
MARIA DE LOURDES BARRETO GOMES (ENGENHARIAS)  
MARIA PATRÍCIA LOPES GOLDFARB (CIÊNCIAS HUMANAS)  
MARIA REGINA VASCONCELOS BARBOSA (CIÊNCIAS BIOLÓGICAS)

Thiago Lima  
Organizador

# **SEGURANÇA ALIMENTAR E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Editora UFPB  
João Pessoa  
2019

Direitos autorais 2019 - Editora UFPB  
Efetuado o Depósito Legal na Biblioteca Nacional, conforme a Lei nº 10.994,  
de 14 de dezembro de 2004.

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS À EDITORA UFPB

É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer  
meio. A violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610/1998)  
é crime estabelecido no artigo 184 do Código Penal.

O conteúdo desta publicação é de inteira responsabilidade do autor.

Impresso no Brasil. Printed in Brazil.

Projeto Gráfico      Editora UFPB  
Edição Eletrônica e  
Design de Capa      Rildo Coelho

Catálogo na fonte:  
Biblioteca Central da Universidade Federal da Paraíba

S456    **Segurança alimentar e relações internacionais / Organização :**  
          **Thiago Lima. - João Pessoa : Editora UFPB, 2019.**  
          **180 p.**

ISBN: 978-85-237-1399-7

1. Segurança – alimentar – relações – internacionais. 2. Alimentos.  
3. Alimentação - Brasil. I. Lima, Thiago. II. Título.

UFPB/BC

CDU641+327

EDITORA DA UFPB      Cidade Universitária, Campus I – s/n  
                                  João Pessoa – PB  
                                  CEP 58.051-970  
                                  www.editora.ufpb.br  
                                  editora@ufpb.br  
                                  Fone: (83) 3216.7147

Editora filiada à:

**ABEU**  
Associação Brasileira  
das Editoras Universitárias

Livro aprovado para publicação através do Edital Nº 5/2018-2019, financiado  
pelo Programa de Apoio a Produção Científica - Pró-Publicação de Livros da  
Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade Federal da Paraíba.

# SUMÁRIO

1 - APRESENTAÇÃO. Alimentação, segurança humana e relações internacionais: relações de humanidade? .....	7
Thiago Lima; Agostina Costantino; Laís Forti Thomaz; Raquel Maria de Almeida Rocha	
2 - Dimensão jurídica do direito humano à alimentação adequada e políticas públicas .....	28
Ana Carolina Oliveira Lopes; Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa	
3 - O Brasil e a diplomacia do combate à fome e à pobreza .....	54
Felipe Leal Albuquerque	
4 - Da prática aos princípios da cooperação sul-sul: a metodologia de atuação do Centro de Excelência contra a Fome .....	83
Clarissa Franzoi Dri; Andressa Molinari da Silva	
5 - Ajuda alimentar internacional e organismos geneticamente modificados: o caso dos Estados Unidos .....	118
Thiago Lima; Erbenia Lourenço; Henrique Zeferino de Menezes	
6 - Da insegurança à dependência alimentar: padrão de acumulação e apropriação de terras na Argentina .....	144
Agostina Costantino	
Sobre autoras e autores .....	176



# 1 – APRESENTAÇÃO. Alimentação, segurança humana e relações internacionais: relações de humanidade?

Thiago Lima  
Agostina Costantino  
Laís Forti Thomaz  
Raquel Maria de Almeida Rocha

## Introdução

Antropoceno é o nome que tem se dado à presente Era da Terra. Essa Era teria sido iniciada no fim do século XVIII, quando a revolução industrial, o avanço da agricultura e as inovações medicinais permitiram à humanidade agir e viver em escala completamente distinta das Eras anteriores. Produzir e se Reproduzir<sup>1</sup>. O número de seres humanos cresceu drasticamente nos últimos dois séculos, uma verdadeira decolagem de foguete quando representada num gráfico cartesiano. Para que essa explosão vertiginosa da espécie pudesse ocorrer, a quantidade de alimentos produzidos também teve que aumentar. Hoje, sabemos que há excesso – e não falta – de alimentos para a humanidade. O problema é como e com quais critérios distribuir esses alimentos (ZIEGLER, 2013).

---

<sup>1</sup> Esta reflexão está baseada em DANOWSKI, D., CASTRO, E. V. Há mundo por vir? Ensaio sobre os medos e os fns. Florianópolis, Instituto Socioambiental, 2014.

Antropoceno quer dizer – nada mais, nada menos – que a humanidade atingiu a capacidade de afetar o funcionamento geofísico do planeta Terra. É notável a magnitude que isso representa. O conjunto de atividades da humanidade adquiriu tamanha potência que mudou, inconscientemente, o clima do globo. Para nós que aqui estamos a situação é um pouco diferente, pois temos consciência disso. Triste saber que talvez nos reste viver as consequências dos nossos antepassados. É esperançoso, porém, pensar que é possível fazer algo para atenuar as consequências para as pessoas que virão.

O conceito de Antropoceno não chegou de maneira festiva. Não é um prêmio de reconhecimento pelo avanço da humanidade. É o alerta de que a humanidade pode ter produzido e se reproduzido tanto que precipitou fatores capazes de conduzir senão ao fim do mundo, pelo menos a gravíssimos cataclismos ecológicos que provavelmente irão intensificar conflitos mundo afora.

Conflito. Palavra que nos lembra que a ideia de “uma Humanidade” é algo – ainda? – ilusório. Boa parte das Ciências Sociais foi construída para lidar com esse fato inerente ao ser humano: as pessoas se dividem em grupos que entram em conflito entre si. Porém, os próprios grupos são um sinal de que o conflito não é uma dinâmica solitária: é possível cooperar e se solidarizar. Mas em qual escala? Entre as nações? Com nossos conterrâneos?

Para pensar as possibilidades de cooperação e solidariedade para superar a fome é fundamental recorrer ao relatório “O estado da segurança alimentar e nutricional no mundo”, organizado anualmente pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação, a FAO (em inglês). A FAO (2018) aponta que nos últimos três anos o número absoluto de pessoas subnutridas aumentou, chegando a 821 milhões, ou aproximadamente 11% da população mundial. Após alguns anos de queda, o número é similar ao de 2010. Porém, se recuarmos a 2005, eram 945 milhões as pessoas que enfrentavam a

falta crônica de alimentos. Como se vê, o número absoluto de pessoas subnutridas tem caído, mas muito lentamente frente à urgência do problema, e o pior é que esta queda não é irreversível.

A distribuição mundial da fome é bastante heterogênea. O problema foi praticamente eliminado na América do Norte e na Europa, onde se registra que menos de 2,5% da população era faminta em 2017. Nas outras regiões o cenário foi o seguinte: África, 20,4%; Ásia, 11,4%; América Latina e Caribe, 6,1% e Oceania, 7%. Ainda que o percentual de pessoas do mundo que passa fome tenha diminuído consistentemente nas últimas décadas, não podemos menosprezar o fato de que esse índice aumentou nos últimos anos em todas as sub-regiões da África, em partes da Ásia, na Oceania e na América do Sul. O acirramento da desigualdade social nos EUA deve agravar o quadro por lá. Mais uma vez, isso nos recorda que os avanços – muito lentos – não são irreversíveis.

As principais causas da fome hoje são eventos climáticos adversos, prevalência de conflitos armados, e crises econômicas (FAO, 2018). Com alguma exceção à primeira causa, seguramente as duas últimas são resultado da ação humana. Entretanto, se adotarmos a perspectiva de Amartya Sen (2008), ainda que nem toda fome tenha causas humanas, é possível dizer que desde meados do século XX toda fome tem sido permitida pelos humanos. Em outras palavras, se existem alimentos e meios técnicos de fazê-los chegar aos famintos, somente há pessoas subnutridas porque não há política que determine o fornecimento de alimentos àquelas pessoas.

Política e Economia se encontram neste ponto: crescimento econômico, embora importante, não é garantia de redução da fome, ao menos não na escala possível. A intensificação da concentração da renda em nível mundial, frente à persistência de milhões de famílias famintas, demonstra que o funcionamento dos interesses econômicos não se pauta pela humanidade. No Brasil, em 2015, 71

milhões de pessoas detinham 50% da renda nacional, enquanto 1,4 milhão concentrava 28% da riqueza do país. O governo não conseguiu manejar essa distribuição para impedir que o país estivesse ameaçado de retornar ao mapa da fome em 2018. Afinal, o número de pessoas em extrema pobreza no Brasil saltou de cerca de 5,1 milhões para aproximadamente 10 milhões entre 2014 e 2016, e não razões para esperar uma melhora até o momento (RBA, 2018; G1, 2018). Em nossa vizinha Argentina, a desnutrição e as exportações de alimentos cresceram juntas nos últimos anos, conforme analisou Costantino no capítulo 6.

O problema da alimentação não se refere mais somente à falta de alimentos. A má-nutrição tem se tornado uma mazela cada vez mais notada no mundo. Fortemente presente em alguns países desenvolvidos, sobretudo nos Estados Unidos, espalha-se internacionalmente um tipo de dieta que adoce as pessoas tornando-as obesas. Josué de Castro já destacava em meados do século passado que uma grande parcela das pessoas pobres sofria de fome oculta, isto é, até conseguiam encher seus estômagos, mas continuavam carentes de nutrientes. Atualmente, o problema vem assumindo também outra feição: enche-se o estômago em excesso, gerando obesidade e uma série de disfunções nutricionais. Atualmente, há 38,3 milhões de crianças com sobrepeso no mundo, 46% delas na Ásia e 25% na África. Se o sobrepeso infantil se manteve estável desde 2012, a obesidade adulta tem aumentado desde 1975. Hoje, 672 milhões de pessoas no mundo são obesas (FAO, 2018). O que muitas pessoas ainda ignoram é que as nossas dietas não são simplesmente opções de sabor e tradição. Elas também são resultado de dinâmicas internacionais impulsionadas por fatores geopolíticos, pela trajetória do capitalismo ou por outras forças.

No campo das Relações Internacionais, a questão da fome ainda carece de proeminência. Felizmente, a abordagem da Segurança

humana contribuiu para trazê-la à tona, reverberando nas discussões sobre direitos, políticas públicas e arranjos econômicos. O enfoque da segurança humana ajuda a compreender o conceito de segurança alimentar. Vejamos criticamente esse aporte e a necessidade de uma análise multidimensional para o tema agroalimentar, como apresentado nos capítulos desta coletânea.

## Segurança humana: as pessoas em primeiro lugar

A abordagem da segurança humana tem origem controversa. A literatura das Relações Internacionais, no geral, situa-a dentro do debate sobre o alargamento dos estudos de Segurança Internacional, com ênfase no cenário pós-Guerra Fria. Sua origem, no entanto, vem dos debates dos economistas desenvolvimentistas. Estes pensavam a humanização da economia por meio das preocupações trazidas por novas ameaças que surgiam aos indivíduos (ROCHA, 2017). Alguns autores afirmam que a segurança humana foi uma contribuição quase que exclusiva da Organização das Nações Unidas (ONU), enquanto outros defendem que a organização teria servido somente de berço para algumas das percepções centrais (OWEN, 2008; MACFARLANE, KHONG, 2006).

De todo modo, a temática da segurança humana desponta tanto como um instrumento de advocacy, quanto como um dispositivo intelectual que advoga a unificação de preocupações de proteção, bem-estar e direitos inerentes ao indivíduo. Seu cerne é a garantia de uma “segurança social” (TADJBAKHSI, 2005). Busca-se identificar ameaças e formas de mitigá-las tendo como foco a proteção da pessoa e das comunidades, ao invés de segurança dos Estados, evidenciando então a relevância dos Direitos Humanos (KALDOR, 2007). A proteção

das pessoas deve ser independente de as ameaças serem oriundas de atividades antropogênicas ou de eventos naturais, se estão dentro ou fora do Estado, e se são diretas ou estruturais (THAKUR, 2004). Para Thakur (2004), embora este enfoque traga certa perda de rigor analítico, o mais importante é ser inclusivo ao definir as ameaças (THAKUR, 2004)<sup>2</sup>.

Ao mesmo tempo, pobreza, desastres naturais, e epidemias passam a ser discutidas como ameaças à própria segurança internacional e isso acaba influenciando o debate sobre desenvolvimento e segurança de forma ampla, principalmente por serem vocalizados através da ONU (ROCHA, 2017). No Brasil, por exemplo, a ameaça da fome vê-se contemplada com a internalização do Direito Humano à Alimentação Adequada (LOPES, FEITOSA, cap. 2).

A segurança humana, como abordagem de policy, é definida pela primeira vez no Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) de 1994 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (UNDP, 1994). A expressão, entretanto, já havia sido utilizada previamente no relatório Uma Agenda para a Paz, de 1992, além de ser citada cinco vezes no RDH de 1993 para enfatizar a necessidade de um “desenvolvimento centrado nas pessoas” (UNDP, 1993)<sup>3</sup>. No entanto, coube ao RDH de 1994 disseminar a ideia. Ele buscou influenciar o debate, assim como as ações de cooperação internacional, sobre o desenvolvimento e sobre a segurança entre os Estados-membros e demais instituições do sistema ONU. O relatório estabelece que:

---

2 Uma abordagem mais restrita foca nas consequências humanas do conflito armado e nos perigos que eles apresentam aos indivíduos, civis principalmente, por governos repressivos e por situações de falência estatal. Essa abordagem possui maior influência da agenda de segurança e foca nas ameaças à integridade física ao invés de incorporar questões de desenvolvimento humano e empoderamento, como a abordagem anterior. Conflitos modernos refletem um alto nível de guerras civis e colapso estatal que resultam em um alto índice de vitimização e deslocamento de civis, especialmente mulheres e crianças (EVANS, 2004; KRAUSE, 2004; MACFARLANE & KHONG, 2006)

3 O RDH acompanha e monitora o progresso da humanidade e classifica países em seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O PNUD também produz Relatórios Regionais que propõem ações para que cada país conquiste o desenvolvimento humano (UNDP, 2015; UL HAQ, 1995).

Segurança humana deve ter dois aspectos principais. Isso quer dizer, primeiro, segurança contra ameaças crônicas como fome, doença e repressão. E segundo, quer dizer proteção contra distúrbios abruptos e danosos da vida diária – seja na casa, no emprego ou em comunidades. Tais ameaças podem existir em todos os níveis de renda e desenvolvimento. (UNDP, 1994, p. 23)

Este relatório ainda afirma que devem existir dois componentes à compreensão da segurança humana: (i) *Freedom from fear* ou liberdade do medo – liberdade de ameaças que impedem o acesso a direitos, segurança e garantias à vida das pessoas. É necessário, então, ser livre do medo da violência física e do medo de forma ampla. (ii) *Freedom from want* ou liberdade de necessidades – indivíduos livres da miséria, por exemplo, por meio de acesso estável à saúde e à economia.

Todos os relatórios, desde 1990, são baseados na premissa de que a riqueza de uma nação são as pessoas e de que é preciso ampliar as opções de realização pessoal dos indivíduos, não somente em termos de produtividade da nação. Esta premissa está influenciada pela concepção de alargamento de liberdades substantivas dos indivíduos (Sen, 2008). Quer dizer, embora a elevação da renda ou do PIB possibilite que as pessoas ampliem suas liberdades como cidadãos, ter acesso à saúde, à educação ou à possibilidade de gozar de direitos civis e políticos e à liberdade de expressão, por exemplo, são outros determinantes de liberdades igualmente relevantes para o desenvolvimento humano. Isso possibilita fundamentar a segurança humana no desenvolvimento humano.

O RDH também estabelece sete pilares para a segurança humana: (i) segurança econômica: remuneração suficiente oriunda de atividade laboral ou assistência social que garanta a sobrevivência do indivíduo e sua família; (ii) segurança alimentar: garantia de acesso

tanto econômico quanto físico à alimentação básica que seja capaz de suprir o consumo mínimo diário de nutrientes necessários para o indivíduo; (iii) direito à saúde: garantia de usufruir de ambiente livre de doenças crônicas e disponibilidade de atendimento médico; (iv) segurança ambiental: ausência de ameaças de origem ambientais além de garantias de água potável, ar e rios limpos, dentre outros; (v) segurança pessoal: ausência de ameaças físicas oriundas de violência física que pode ser política, étnica, de rua, doméstica, de gênero, abuso de menor, suicídio, guerra, dentre outros; (vi) segurança comunitária: segurança garantida às pessoas que fazem parte de um grupo étnico, por exemplo; e (vii) segurança política: usufruir dos direitos humanos fundamentais, como, liberdade de manifestação política (UNDP, 1994). O Relatório evidencia que a segurança humana deve ser uma preocupação universal. Seus componentes são interdependentes e a forma mais fácil de garanti-la é através da prevenção.

A Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social de Copenhague de 1995, no entanto, não adotou a segurança humana. Os Estados foram céticos ao julgar que a ideia viria a gerar violações à soberania estatal. O avanço mais concreto para a segurança humana ocorre somente em 1997, com a assinatura da Convenção de Ottawa e do Estatuto de Roma em 1998<sup>4</sup>. A Convenção proíbe o uso, armazenamento, produção e transferência de minas terrestres antipessoais e sua destruição (ACA, 2018) enquanto o Estatuto cria o Tribunal Penal Internacional (TPI), o primeiro tribunal em âmbito internacional que julga indivíduos ao invés de Estados, ou seja, a primeira tentativa da comunidade internacional em construir um mecanismo de culpabilidade para indivíduos que cometam crimes

---

4 Ambos os instrumentos do direito internacional foram viabilizados pela coalizção liderada pelo Canadá e esforços de advocacy da Rede de Segurança Humana (RSH) formada por Áustria, Canadá, Chile, Costa Rica, Grécia, Irlanda, Jordânia, Mali, Holanda, Noruega, Suíça, Eslovênia e Tailândia, além da África do Sul como observador. O Japão foi convidado, mas declinou participar devido à ênfase na intervenção humanitária e à restrição constitucional de utilizar a força sem a autorização do Conselho de Segurança da ONU (TAKASU, 2015).

contra a humanidade, para os casos em que a justiça nacional reluta ou é incapaz de processar o delito (ROCHA, 2011).

No ano 2000, por iniciativa do Japão, foi criado o Fundo das Nações Unidas para a Segurança Humana (FNUSH), que

(...) [financia] projetos relacionais à construção da paz, à restauração pós-conflito, às abordagens da pobreza crônica, à redução de risco de desastre, ao tráfico humano e à segurança alimentar, buscando traduzi-lo em atividades operacionais que proporcionam benefícios sustentáveis às pessoas e comunidades que tenham sua sobrevivência, dignidade e sustento ameaçados; além de empoderar os indivíduos para aumentar sua resiliência (ROCHA, 2017, p. 108).

O empoderamento foi incluído no RDH já de 1993 na discussão sobre desenvolvimento humano. Isso evidencia a autonomia do indivíduo como essencial frente ao Estado e aos mercados, não só para gozar de direitos civis e sociais, mas também porque o desenvolvimento visa auxiliar e amparar as pessoas para que elas estejam no controle de suas vidas, seja no âmbito da segurança física ou da alimentação, por exemplo.

O Fundo se tornou operacional com a aprovação da Resolução 66/290 na Assembleia Geral das Nações Unidas, que reconhece a segurança humana dotada de três pilares: desenvolvimento, direitos humanos e paz e segurança. Esta é resolução mais emblemática em termos de segurança humana. Além de solicitar que os Estados-Membros utilizem a abordagem, define, para fins de aplicação em todo o sistema ONU, a segurança humana em termos práticos. Ademais altera o cotidiano do sistema ONU, pois existia grande dificuldade por parte das agências em encontrar formas de compreender como a segurança humana deveria ser incorporada no dia-a-dia.

## Alimentação: ameaça, direito e soberania alimentar

Como vimos, a segurança alimentar está dentro da construção da abordagem da segurança humana. Porém, a FAO, que discute a evolução da segurança alimentar como conceito operacional de política pública, aponta que mais de duzentas definições surgiram desde os anos 1970. Desde 2001, a definição oficial é:

Segurança alimentar existe quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos para satisfazer suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável (FAO, 2003).

Burke e Lobell (2010, p.14) destacam os três componentes que constituem o conceito, em uma visão convencional: (1) disponibilidade de alimentos; (2) acesso a alimentos e (3) utilização de alimentos. A disponibilidade refere-se à presença física de alimentos; acesso refere-se a ter os meios para adquirir alimentos através da produção ou compra; e utilização refere-se ao conteúdo nutricional adequado do alimento e à capacidade do corpo de usá-lo efetivamente.

Porém, outras interpretações são mais abrangentes. Tratando a segurança alimentar como um direito, Leão e Maluf (2012, p.7) caracterizam o direito à alimentação como a forma de acesso regular e permanente a alimentos adequados a todas as pessoas, dando atenção às condições pelas quais eles são produzidos e comercializados. Os autores explicam que esse direito deve ser atingido sem comprometer outros direitos, tais como habitação, saúde, educação, renda, meio ambiente, trabalho transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra.

A divergência destacada aqui não é trivial. Ela sinaliza um embate de ideias que acaba reverberando nas políticas públicas nacionais e internacionais. Por exemplo, na visão mais enxuta de Burke e Lobel (2010), não se enfatizam as peculiaridades locais da produção e da comercialização, o que fazem Leão e Maluf (2012). Não faremos uma discussão conceitual nesta apresentação, pois os capítulos cumprem esse papel. Por exemplo, no de Costantino, fica claro como a primeira visão consegue conviver com o aumento da desnutrição na Argentina, enquanto isso seria impensável para a segunda.

Na perspectiva da segurança humana, a segurança alimentar é uma base para paz, estabilidade política e para a sustentabilidade, uma vez que a paz estrutural só pode ser atingida caso exista segurança alimentar. Pode-se então afirmar que a insegurança alimentar é uma ameaça às pessoas e ao sistema internacional. É possível inclusive afirmar que não estamos seguros se não tivermos garantias para comprar alimentos, nem liberdade para cultivá-los e estocá-los.

Também é necessário compreender que conflito danifica cultivo, criações e colheita. Danifica também recursos rurais e atrapalha sistemas de transporte e de distribuição de comida. O impacto que os conflitos têm na segurança alimentar acaba por perdurar longos períodos após a violência ser cessada, uma vez que a destruição ocorre rapidamente, mas a reconstrução requer tempo, esforço e recursos materiais, humanos e financeiros.

McMichael (2004, p. 4) nos traz uma distinção entre os conceitos de segurança alimentar e o de soberania alimentar. Argumenta que o conceito de segurança alimentar seria mais bem associado com a relação entre Estado-nação e sistema internacional. Já o conceito de soberania alimentar envolveria atores não estatais, o que estaria mais atrelado aos direitos políticos e econômicos dos produtores agrícolas como uma pré-condição para se alcançar a segurança alimentar.

De certa forma, o que McMichael (2004) defende é que cada um desses conceitos irá representar um tipo de produção agrícola, isto é, a segurança alimentar irá depender do modelo agroindustrial, e a soberania alimentar tem suas bases nas relações agroecológicas.

Dessa forma, para McMichael (2004), a soberania alimentar surge como um princípio alternativo às medidas produtivistas e quantitativas de segurança alimentar, as quais estariam identificadas com as transações monetárias do sistema capitalista. Já a soberania alimentar teria como premissa uma agricultura orientada para o agricultor, pequeno produtor, agricultura familiar, que para o autor seria a chave para as relações de segurança ambiental e social com segurança alimentar. É importante entender o argumento de que a soberania alimentar deveria ser uma premissa da segurança alimentar, e não sua antítese, como ressalta McMichael (2004).

Para a garantia da independência e da soberania alimentar de todos os povos, segundo a Via Campesina (2001), é essencial que os alimentos sejam produzidos por meio de sistemas diversificados. A organização defende que é um direito dos povos definir suas próprias políticas agrícolas e alimentares, proteger e regular a produção agrícola e o comércio interno a fim de alcançar objetivos de sustentabilidade, determinar em que medida eles querem ser autossuficientes e restringir dumping de produtos em seus mercados. Para isso, são necessárias políticas e práticas comerciais que sirvam aos direitos dos povos à produção segura, saudável e ecologicamente sustentável. As políticas protecionistas adotadas principalmente pelos países desenvolvidos dificultam a atuação em igualdade de condições nos mercados de commodities. Por outro lado, a proteção pode ser fundamental justamente contra o potencial desestruturador do mercado internacional de commodities. A ideia de soberania alimentar, portanto, pressupõe a autonomia das comunidades em escolher como distribuir e comercializar seus alimentos.

A alta das commodities em 2007/2008 expôs, de forma emblemática, a questão da insegurança alimentar causada por solavancos no mercado internacional. Ziegler (apud CHADE, 2009, p. 11), ex-relator da ONU para o direito à alimentação, destacou que “a fome matou, em 2008, mais pessoas que todas as guerras reunidas durante aquele mesmo ano”. Chade (2009) alega que, por cerca de vinte anos, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a própria ONU abandonaram a ajuda aos pequenos produtores agrícolas dos países pobres, o que agravou os problemas quando os preços das commodities subiram. Na verdade, mais do que abandono, talvez seja possível falar em projeto de vulnerabilização da soberania alimentar.

A ideia de soberania alimentar preconiza o direito das pessoas à alimentação saudável e culturalmente adequada, produzida por meios ecológicos e sustentáveis, valorizando o papel das mulheres em seu funcionamento. Ela pressupõe a capacidade de uma comunidade definir sua própria nutrição e seus sistemas agroalimentares, ou seja, o direito efetivo de escolher o que devemos comer, qual a origem dos alimentos e como estes devem ser cultivados. Deve-se estar alerta, no entanto, contra o risco de uma abordagem romântica da soberania alimentar para que isso não impeça uma reflexão aberta e criativa sobre os desafios sistêmicos que envolvem a eliminação da fome no mundo.

## Relações agroalimentares: do local ao sistema capitalista mundial

Tendo sempre a alimentação como eixo central das relações humanas, os capítulos desta coletânea colocam e recolocam a questão de como alimentar as pessoas em um mundo dividido em nações, Estados e classes sociais. Com efeito, uma dimensão comum a todos os textos é a internacional. Isso não quer dizer que o nível de análise esteja estancado nas relações entre os Estados, pelo contrário. Os autores e autoras desta coletânea reconhecem que, para tratar do tema alimentar, não se pode esquecer que a constituição biológica do ser humano nos prende à necessidade de retirar da natureza e ingerir para produzir e reproduzir. Todos os dias. Como isso é feito, no entanto, é socialmente construído, desde as relações entre vizinhos, até as interações entre as nações. Cada capítulo desta coletânea oferece uma visão própria de como aspectos da construção social incidem sobre a alimentação, lembrando-nos que tudo poderia ser diferente. Ao identificarmos atores e examinarmos as relações, instituições e estruturas, percebemos que as relações agroalimentares estão sempre em movimento. Neste sentido, poucos duvidariam que existe potencial criativo para conceber uma solução para a insegurança alimentar e nutricional. O desafio, porém, é conceber uma solução que seja politicamente exequível do local ao global, passando pelo internacional.

Assim, o objetivo do livro é aprofundar o vínculo entre as relações internacionais e a questão alimentar. Se o eixo dos textos é comum, o ângulo muda conforme os capítulos, oferecendo a quem leia a oportunidade de entrar no assunto pela Economia Política, Ciência Política, Direito e Relações Internacionais. Os conteúdos dos capítulos do livro podem ser agrupados em três conjuntos: i)

a importância humanitária e ética de se solucionar o problema da fome; ii) a relevância estratégica para os Estados de se alcançar a segurança alimentar, inclusive via soberania alimentar, e; iii) a natureza do problema da segurança alimentar em um mundo no qual a racionalidade que guia a produção e a distribuição é capitalista.

Dialogando com esses conjuntos, Ana Carolina Oliveira e Maria Luiza Feitosa enfatizam a importância de se considerar a alimentação como um direito humano e, nesse sentido, a relevância das políticas públicas para o cumprimento desse direito. As autoras destacam o papel que os Estados devem ter na garantia do direito à alimentação e que não implica apenas acesso seguro aos alimentos de acordo com as diretrizes culturais, mas também a emancipação e a autonomia dos indivíduos no consumo e na produção dos alimentos. Nesse sentido, as autoras contribuem para a discussão da *segurança humana*, pois consideram a soberania alimentar como instância que supera a segurança alimentar, e não o contrário.

Note-se que a solução traz um desafio para a ideia de “uma Humanidade”: separar para solidarizar? Quer dizer, é preciso valorizar a soberania como elemento que independentiza as comunidades para que essas comunidades possam se alimentar melhor diante das forças econômicas transnacionais? Qualquer que seja a resposta, parece ser leviano desprezar as Constituições Nacionais como instrumento privilegiado para pautar a alimentação adequada da população. A tendência, nesse sentido, é animadora. Diversos países têm inserido o DHAA em suas Constituições.

Um exemplo das possíveis interferências internacionais sobre sistemas agroalimentares nacionais é trazido por Thiago Lima, Erbenia Lourenço e Henrique Menezes. Eles discutem as razões da ajuda alimentar internacional dos Estados Unidos para países africanos e latino americanos envolvendo organismos geneticamente modificados. Ainda que existam motivações humanitárias para as

doações, interesses econômicos e o desrespeito às preferências dos recipiendários ficam claros. Neste sentido, observa-se que alguns foros e âmbitos de solução de controvérsias internacionais podem cumprir um papel fundamental na formatação de sistemas agroalimentares disfuncionais à soberania alimentar.

De fato, não surpreende constatar que acordos comerciais e organizações internacionais podem reforçar a relação hierárquica entre países, no sentido Norte-Sul, mantendo estes vulneráveis e dependentes daqueles. Contudo, acordos e organizações internacionais também podem ser mobilizados para propagar a solidariedade entre os países.

A cooperação Sul-Sul para a promoção da segurança alimentar e nutricional é um exemplo. Neste campo, o Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos da ONU, instalado no Brasil, destaca-se na promoção da cooperação internacional em matéria de alimentação e nutrição escolar. Clarissa Dri e Andressa Silva examinam as ações do Centro frente aos princípios da cooperação Sul-Sul, em termos de autonomia dos países envolvidos e das relações estratégicas para além do econômico. É uma amostra de que a questão da segurança alimentar é mais política do que econômica, pois sua conformidade não depende tanto da capacidade dos países de produzirem alimentos, mas de como se decide qual comida será produzida e como os alimentos serão distribuídos. A cooperação Sul-Sul pode, portanto, ser uma estratégia solidária e que reforça a soberania.

Neste diapasão, Felipe Albuquerque explica como as políticas de combate à fome e à pobreza aplicadas no Brasil nos anos 2000 (ao menos até 2016), formaram um repertório de sucesso que permitiu à diplomacia brasileira colocar o país como potência relevante para a região e para outros países em desenvolvimento. Ao longo do texto, Albuquerque mostra como as mudanças na orientação geral da

economia (de Lula, a Rousef, a Temer) impactaram o papel externo do país como motor internacional de políticas contra a fome. Papel esse que está questionado pelo movimento que depôs a presidenta Dilma e levou seu vice, Michel Temer, ao poder.

Por fim, as relações entre Economia, Política e segurança alimentar são aprofundadas no capítulo de Agustina Costantino. A autora expõe a irrelevância da imagem que se fez da Argentina como o “celeiro do mundo” diante da existência de milhares de pessoas desnutridas ou com problemas alimentares no país. Costantino mostra como as reformas estruturais implementadas desde o final dos anos 1970, e mais intensamente desde os anos 1990, contribuíram para afastar o objetivo da segurança alimentar, ao orientar toda a estrutura econômica para a produção de alguns (poucos) alimentos para exportação. Em termos de relações internacionais, este capítulo fornece uma discussão sobre a apropriação de terras por investidores e países estrangeiros, o que piora ainda mais a segurança alimentar e até questiona a soberania alimentar do país.

A constituição biológica do ser humano parece ser uma prisão perpétua, ou um lembrete eterno, de que não só somos frágeis, como também somos instintivamente ligados à natureza. Desenvolver laços de solidariedade não só entre humanos, mas também com a própria natureza, é a questão de fundo. Neste percurso, será preciso conhecer os desafios e as oportunidades que podem ser encontrados no âmbito das Relações Internacionais para formar a força política capaz de garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada a todas as pessoas. Não podemos admitir que, em pleno século XXI, “uma em cada três mulheres em idade reprodutiva no mundo ainda sofra de anemia”. Esse dado escancara o descuido com o nosso hoje e com o amanhã, pois a anemia trás “consequências significativas para a saúde e o desenvolvimento tanto da mulher quanto de seus filhos” (FAO, 2018, p.16). É preciso construir sistemas agroalimentares que

resolvam problemas desse tipo. Quanto mais avançarmos nesse sentido, mais perto estaremos de vislumbrar “uma Humanidade”, não no triste sentido do Antropoceno, mas sim no da tão urgente Justiça Social.

A Rede de Estudos Agroalimentares Internacionais (Redagri) e seus colaboradores/as desejam a todos/as uma ótima leitura e bons debates!

## Referências

ALKIRE, S. A Conceptual Framework for Human Security. **CRISE Working Paper**, Oxford, 2003.

BURKE, M. Climate Effects on Food Security: An Overview. In: BURKE, L. &. **Climate Change and Food Security: Adapting Agriculture to a Warmer World**. New York: Springer Dordrecht, 2010.

CHADE, J. **O mundo não é plano**. São Paulo: Saraiva, 2009.

CLAPP, J. Food Security. In: COOPER, H. &. T. **The Oxford Handbook of Modern Diplomacy**. [S.l.]: Oxford, 2013.

EVANS. Human Security and East Asia. **Journal of East Asian Studies**, 2004.

FAO. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2018**. Building climate resilience for food security and nutrition. Rome, FAO, 2018

FAO. A statement by FAO Director-General José Graziano da Silva. **FAO** 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2pQLFhv>> Acesso em:: 10 Out 2018.

FAO. **Trade reforms and food security**. FAO. Roma. 2003.

G1. 1% mais ricos concentra 28% de toda a renda no Brasil, diz estudo. **Portal G1**. 14 set. 2017. Disponível em: <https://glo.bo/2yDlOXn>. Acesso em: 14 out. 2018.

HAMPSON et al. **Madness in the Multitude: Human Security and World Disorder**. Ottawa: Oxford University Press, 2002.

ICRC. Minas antipessoal: um panorama sobre o problema. **Comitê Internacional da Cruz Vermelha**, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2QL4V6G>>. Acesso em: 17 set. 2018.

KALDOR, M. **Human Security**. Cambridge: Polity, 2007.

KRAUSE, K. The key to a powerful agenda, if properly defined. **Security Dialogue**, p. 367-368, 2004.

KRAUSE, K. Critical perspectives on human security. In: MARTIN, M.; OWEN, T. **Routledge Handbook on Human Security**. New York: Routledge, 2014. p. 76-93.

LEÃO, M.; MALUF, R. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira**. Brasília: ABRANDH, 2012.

MACFARLANE, S. N.; KHONG, Y. F. **Human Security and the UN A Critical History**. Bloomington: Indiana University Press, 2006.

MCMICHAEL, P. **Global development and the corporate food regime. Prepared for Sumposium on New Directions in the Sociology of Global Development**. XI World Congress of Rural Sociology. Trondheim: [s.n.]. 2004.

MCRAE, R.; HUBERT, D. **Human Security and the New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2001.

OWEN, T. The Critique That Doesn't Bite: A Response to David Chandler's 'Human. **Security Dialogue**, p. 445, 2008.

RBA. Brasil pode voltar ao Mapa da Fome. ONU faz campanha pela segurança alimentar. **Rede Brasil Atual**. 14 mar. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2Aa4w8s>>. Acesso em: 14 out. 2018.

ROCHA, R. M. A. O envolvimento internacional em questões de Justiça de Transição. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, São Paulo, jul 2011. 107-127.

ROCHA, R. M. A. O histórico da segurança humana e o (des)encontro das agendas de desenvolvimento e segurança. **Rev Carta Internacional**, n 3 v 12 2017. p 104-129.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2008.

TADJBAKHS, S; CHENOY, A. **Human Security Concepts and Implications**. Abingdon: Routledge, 2007.

TADJBAKHS, S. Human Security: Concepts and Implications with an application to Post-Intervention Challenges in Afghanistan. **Lés Études du CERI Nº 117-118**, 2005.

TAKASU, Y. Japan and Networked Human Security. In: MARTIN, M. &. O. T. **Routledge Handbook of Human Security**. Oxford: Routledge, 2015. p. 239-250.

UL HAQ, M. **Reflections on Human Development**. New York: Oxford University Press, 1995.

UNDP. **Human Development Report 1993: People's participation**. New York. 1993.

UNDP. **Human Development Report. An Agenda for the Social Summit**. Oxford. 1994.

VIA CAMPESINA. Our World Is Not For Sale. Priority to Peoples' Food Sovereignty. **Bulletin**, November 1, 2001. Disponível em: < <https://bit.ly/2yCpKdi> > Acesso em: 10 Out. 2018.

ZIEGLER, J. **Destruição em massa: geopolítica da fome**. São Paulo: Cortez, 2013.

## **2 – Dimensão jurídica do direito humano à alimentação adequada e políticas públicas**

Ana Carolina Oliveira Lopes  
Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa

### **Introdução**

Enxergar o ato de alimentar-se como direito é um exercício que vai além da garantia do consumo de determinadas calorias por dia. É preciso perceber o direito à alimentação adequada como imprescindível extensão do direito à vida e corolário do princípio da dignidade da pessoa humana. Desse modo, o conceito de direito humano à alimentação adequada, no âmbito das Convenções Internacionais de Direitos Humanos, não significa apenas a necessidade de assegurar o acesso ao alimento, mas abrange aspectos ligados à sua produção, conservação e distribuição. Compreende, igualmente, as dimensões políticas da reforma agrária, da sustentabilidade socioambiental, da segurança alimentar e nutricional, no país e no mundo, e do rompimento com o modo de acumulação capitalista, tudo direcionado ao objetivo maior de gerar a repartição equitativa de direitos, incluído o direito humano à alimentação, entre outros direitos sociais.

No Brasil, segundo estudos da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), 70% da alimentação é produzida pela agricultura familiar. No entanto, para que os pequenos agricultores possam produzir cada vez mais víveres e sustento, é

necessário manter e aperfeiçoar programas de crédito e de compra, que garantam o escoamento da produção e a geração de renda, como é o caso dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE), criados em 2003.

Note-se que o direito à alimentação foi incluído, embora tardiamente, no rol dos direitos sociais e tutelado pelo ordenamento jurídico, e no contexto das chamadas políticas públicas de terceira geração, que seguiram às reformas políticas de estabilização macroeconômica (primeira geração) e de sustentação administrativa destas (segunda geração). Em 2006, foi editada a Lei nº 11.346, Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), articulando as três esferas de governo – federal, estadual e municipal – no objetivo de implementar políticas para garantir a realização do direito à alimentação adequada.

Nesse cenário, aspectos jurídicos e políticos se entrelaçam na garantia e efetivação dos direitos. O objetivo deste ensaio é extrair, tanto dos dispositivos internacionais quanto da legislação nacional, as abordagens que compõem o conceito de direito humano à alimentação adequada, comparando os dispositivos da LOSAN com os PIDESC, para compreender a equivalência entre as dimensões constitucional e humana do direito em análise.

Destaca-se a necessidade de compreender as políticas públicas e a atuação coordenada das três esferas de governo como forma de efetivação do direito humano à alimentação, a partir da abrangência da política. A ideia é apontar mecanismos adotados pelos governos brasileiros na busca da efetivação do direito à alimentação adequada, assim como traçar alguns desafios enfrentados na execução dessas políticas até chegar à crise atual, depois do *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, substituída por um governo de feições rentistas e subordinado ao capitalismo financeiro internacional.

Para tanto, a linha metodológica principal envolverá a abordagem indutiva, pela via da análise geral dos dados levantados e avaliados. O procedimento comparativo, pelas técnicas de leitura e discussão do material legal, documental e doutrinário selecionado, dará o arremate à pesquisa, que possui, no geral, natureza teórica e descritiva, com suporte em base histórica, crítica e dialética. Importa salientar que o presente trabalho resulta de pesquisa realizada pelo Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), vinculado ao Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, na vigência 2013-2014, sob o plano de trabalho intitulado “Estudos e Reflexões sobre as Políticas Públicas Nacionais – Pesquisa Empírica”, proposto e supervisionado pela professora Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa e objeto de trabalho da bolsista Ana Carolina Oliveira Lopes.

## O conceito de direito à alimentação adequada compreendido nas múltiplas dimensões de direitos humanos

Em âmbito internacional, a primeira grande Carta a tutelar direitos humanos foi a Declaração Universal de Direitos Humanos, que em seu artigo XXV, 1, assegura: “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação [...]”. Após os horrores da segunda Grande Guerra, houve a preocupação dos diversos países em tutelar a paz e o bem-estar dos seres humanos, inserindo-se o direito à alimentação nesse contexto.

Por não ter força vinculante para os Estados, a Declaração foi desmembrada em dois pactos, quais sejam o Pacto Internacional dos

Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. A tutela internacional dos direitos humanos, em especial do Direito à Alimentação Adequada, encontra o seu conceito jurídico no segundo documento apontado, em perspectiva ampla e multidimensional, não somente ligada ao alimento em si ou à noção inicial de bem-estar, mas integrada com diversos outros aspectos.

De acordo com o PIDESC, o Direito à Alimentação possui dois componentes básicos: o direito à alimentação adequada e o direito fundamental de estar protegido contra a fome, ambos consagrados no artigo 11. A dimensão da proteção contra a fome está vinculada ao próprio direito à vida, sabendo-se que o direito à alimentação adequada exige ambiente apropriado, em termos econômicos, políticos e sociais, para que os indivíduos possam adquirir seus alimentos por conta própria, em contexto de segurança alimentar.

De acordo com o artigo 11 do PIDESC:

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequando para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para:

a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização

dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais;

b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.

Relevam do texto convencional, aspectos importantes no tocante ao conceito de Direito Humano à Alimentação. Primeiramente, sua essencialidade, posto que a garantia de condições adequadas de vida, como alimentação e vestimenta, está intimamente relacionada ao princípio da dignidade da pessoa humana. Ainda na esfera da fiança ao alimento adequado, percebe-se que a realização do direito humano à alimentação abrange as esferas da produção, distribuição, educação nutricional, aspectos de política agrária e distribuição de terras, bem como o uso racional e sustentável dos recursos naturais.

Em segundo lugar, ressalta-se o fato de que a garantia do alimento é responsabilidade e dever dos Estados, que precisarão adotar políticas, programas e ações, pautando a cooperação internacional, para que esse direito seja realizado em sua total amplitude. Sendo assim, é necessário não apenas “colocar o alimento na mesa” da população, mas pautar e efetivar políticas que vão da produção sustentável, com distribuição equitativa do insumo e da colheita, até o consumo racional dos alimentos.

Para tanto, o comentário número 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais o Direito à Alimentação destaca:

is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, has physical and economic

access at all times to adequate food or means for its procurement. The right to adequate food shall therefore not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates it with a minimum package of calories, proteins and other specific nutrients. The right to adequate food will have to be realized progressively. However, States have a core obligation to take the necessary action to mitigate and alleviate hunger as provided for in paragraph 2 of article 11, even in times of natural or other disasters (ONU, 1999).

O conteúdo básico do direito à alimentação adequada, portanto, abrange a disponibilidade de alimentos em quantidade, mas também em qualidade, suficientes para garantir o bem-estar dos indivíduos, satisfazendo suas necessidades diárias. Esses alimentos devem, a partir da visão multidimensional do direito humano à alimentação adequada, estar isentos de substâncias nocivas, bem como se inserirem num contexto que respeite a cultura, os costumes e hábitos de determinada população.

No mesmo sentido, em respeito às gerações vindouras, a produção deve se dar de maneira sustentável, preservando o meio ambiente, posto que a garantia do direito à alimentação não pode dificultar o gozo dos demais direitos humanos. Em perspectiva complementar ao comentário do Comitê, o primeiro relator especial sobre direito à alimentação, J. Ziegler, definiu o conceito de direito à alimentação adequada como:

el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa e cualitativamente adecuada e suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales e de la población a que pertenece el consumidor y garantice una vida síquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria e digna (FAO, 2001).

A complementariedade do comentário mostra a nítida abordagem da dignidade da pessoa humana trazida ao postulado normativo do direito à alimentação. Assim, o conceito jurídico desse direito deve abranger a proteção contra a fome como núcleo central, fator indispensável ao exercício dos demais direitos humanos, como o direito ao trabalho, à moradia, à educação ou ao exercício da cidadania. Por isso, neste texto, adota-se a visão da interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos, tomando-se como premissa que a tutela deficiente de um direito afeta diretamente a realização dos demais (FERREIRA, 2011).

Na verdade, o direito à alimentação ultrapassa aspectos puramente “sociais”. Significa que, mesmo considerado um direito social por excelência, a garantia de qualquer direito fundamental abrange outras dimensões, como direitos civis e políticos, econômicos e mesmo direitos transindividuais e intergeracionais, exigindo-se do Estado, bem como da sociedade, o respeito às liberdades individuais e a preocupação com as futuras gerações. Qualquer direito humano, em perspectiva ampliada, compreende não apenas o binômio direitos civis e direitos sociais, dicotomia entre abstenções e prestações positivas do Estado, mas um conjunto de direitos, integrados e interdependentes entre si, como sustentáculo à realização de um na efetivação do outro.

A partir da compreensão preliminar de não hierarquia entre os direitos humanos, volta-se a confirmar que os direitos econômicos, sociais e culturais (DESC) se situam no mesmo patamar dos demais. Para Flávia Piovesan,

tão importante quanto a liberdade de expressão é o acesso à saúde, à educação e ao trabalho. Tão grave quanto morrer sob tortura é morrer de fome. Há uma paridade com relação ao eixo liberdade e ao eixo igualdade. Não bastando isso, a visão integral dos direitos humanos, ou seja, a declaração compõe o catálogo de direitos civis e

políticos ao catálogo de direitos econômicos, sociais e culturais, firmando, assim, uma relação de interdependência, inter-relação e indivisibilidade. Não só estão em pé de igualdade mas um depende do outro. Não há verdadeira liberdade sem igualdade ao passo que há verdadeira igualdade sem liberdade (PIOVESAN, 2009, p. 108).

Direitos Humanos invocam a percepção de movimento, sucessão de transformações e conquistas atreladas à história de um povo. Nesse viés, não podem ser concebidos em visão linear, limitada ou estanque, mas apreendidos na continuada luta por sua afirmação, “a história de um combate, de uma luta e de ações sociais”. (PIOVESAN, 2009, p.107). O reconhecimento dos direitos humanos possui especial relação com a sua titularidade, assim, o direito à alimentação é direito humano, posto ser corolário do princípio da dignidade da pessoa humana.

Os direitos humanos são positivados nas Constituições, nas leis e nos Tratados internacionais. Em perspectiva positivista, na esfera dos Estados, compõem o texto das cartas constitucionais, representando proteções conferidas ao indivíduo frente ao poder do Estado, bem como o reconhecimento, por estes, das obrigações para com seu povo. Esta visão corrobora a mudança de paradigma do Estado Moderno, principal responsável pela efetivação desses direitos.

A virada paradigmática tem início com as Constituições do México (1917) e da Alemanha, na República de Weimar (1919), que primeiro conferiram compreensão jurídico-política a temas econômicos, criando o dever-ser da ordem econômica e reforçando o fenômeno do constitucionalismo social (FEITOSA, 2012). Os Estados passaram a reconhecer, dentro de suas agendas políticas, a obrigação de garantir direitos sociais a partir de ações governamentais que cuidariam da implantação de direitos coletivos, como educação, saúde, trabalho e previdência social. Esse momento caracterizou o declínio

do modelo liberal clássico, levando o Estado a também redistribuir renda e estruturar políticas de investimentos (FEITOSA, 2012).

O chamado “novo constitucionalismo social” busca, a partir das cartas constitucionais, garantir igualdade material. Surge um modelo ativo de Estado, que intervém na atividade econômica e controla setores básicos como educação, saúde, moradia, indústria, serviços bancários e atividades gerais, tais como transporte, distribuição de água, energia elétrica, combustíveis e serviço postal. No entanto, é possível perceber que o Estado intervencionista que se consolida nomeadamente a partir da quebra da bolsa de valores de Nova York, em 1929, inicia regulando a atividade econômica, mais do que, propriamente, garantindo direitos sociais.

A partir do pós-Segunda Guerra Mundial, ocorre maior aperfeiçoamento do constitucionalismo social e conseqüente ampliação dos mecanismos jurídicos de proteção social. Diante disso, as Cartas Constitucionais passaram a abranger aspectos sociais, surgindo para os Estados o dever jurídico de responsabilidade na tutela desses direitos, assim, a ausência do Estado pode caracterizar violação a direitos humanos. No âmbito da responsabilidade estatal, conforme o exposto; encontra-se o conteúdo do direito à alimentação.

No caso do Brasil, apesar do reconhecimento estatal de diversos diplomas internacionais que tutelam o direito humano à alimentação, foi somente em 4 de fevereiro de 2010, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 64, que a alimentação foi incluída no rol do art. 6º da Constituição Federal, que trata os direitos sociais tutelados. Essa conquista resultou da pressão da sociedade e dos movimentos sociais, inclusive com campanhas veiculadas em redes nacionais de televisão, que reivindicavam a aprovação do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 47.

Não que antes da aprovação da Emenda o direito à alimentação não estivesse tutelado pelo ordenamento jurídico brasileiro. É sabido

que, com status de norma supralegal, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal<sup>5</sup>, os Tratados Internacionais de Direitos Humanos compõem a ordem jurídica brasileira, dando respaldo ao reconhecimento do direito à alimentação adequada. Ademais, em 2006, como mencionado, foi aprovada a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, pela promulgação da Lei nº 11.346, com vistas a assegurar o direito humano à alimentação.

A citada lei trouxe em seu texto o conceito normativo de “alimentação adequada”, colocando-a no *status* de direito fundamental, em consonância com o ordenamento jurídico nacional, bem como com os tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil. Assim, de acordo com o art. 2º, caput, e parágrafos da Lei nº 11.346:

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.

Pelo exposto, o conceito legal adotado no Brasil encontra-se em harmonia com a descrição de direito à alimentação empregada no

---

5 STF (RE 466.343-SP e HC 87.585-TO)

PIDESC, mostrando como o direito humano à alimentação deve ser concretizado em perspectiva multidimensional, assumindo o Estado a responsabilidade de promover ações para sua realização. O conceito normativo reforça, pois, a ideia de que todos os direitos fundamentais possuem grande afinidade estrutural e que a concretização de qualquer direito, civil, político ou social, implica a adoção de uma série de ações, em prestações negativas ou positivas do Estado e da sociedade civil, que se complementam e interagem entre si. Desta forma, rompe-se com a imediata concepção de pensar os direitos sociais apenas como prestações positivas do Estado.

O Estado brasileiro assumiu as obrigações de respeitar, proteger e promover o direito à alimentação. Acrescente-se a obrigação de não discriminação, com a finalidade de garantir a proteção do direito humano à alimentação de forma igualitária a todas as pessoas, desse modo, deve o Estado atuar para utilizar o máximo de recursos disponíveis em medidas de combate à fome e à desnutrição, além de estabelecer um quadro legislativo e institucional, no contexto de um sistema judicial apto a garantir o direito à alimentação.

Pela lei, o Estado também deverá promover o acesso aos recursos naturais e aos meios de produção do alimento, como a terra, a água, as sementes, o crédito rural, a pesca e o rebanho. É sua obrigação proteger especialmente aqueles sujeitos que, por motivos alheios à sua vontade, como crianças, idosos e pessoas com deficiência, não conseguem acesso ao alimento por seus próprios meios, assim como empenhar-se em parcerias e cooperação internacional na promoção do direito humano à alimentação, principalmente em situações de emergência e de calamidades, respeitando o meio ambiente e assegurando o direito à alimentação às gerações futuras através da promoção de um modelo sustentável de desenvolvimento (FAO, 2001).

No rol das obrigações estatais é possível constatar a intercomunicação entre os deveres de respeitar, proteger e promover

o direito à alimentação, coordenando ações que implicam tanto em prestações positivas e negativas do Estado, como na finalidade de garantir o pleno acesso ao alimento, compreendidas aí todas as gerações de direitos humanos. Novamente, reafirme-se a máxima de que um direito humano não se concretiza plenamente apenas em uma única geração ou dimensão, considerado o caráter indivisível e interdependente dos direitos humanos.

Outro importante conceito que norteia a legislação brasileira encontra-se no artigo 3º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que é a noção de segurança alimentar e nutricional. A LOSAN representa a consagração de uma concepção abrangente e intersetorial da Segurança Alimentar e Nutricional, bem como a afirmação dos princípios que orientam a sua aplicação, quais sejam a segurança alimentar e o direito humano à alimentação; assim, são incorporados aos princípios do direito humano à alimentação adequada a necessidade do caráter perene, da qualidade e da regularidade no acesso aos alimentos, bem como o respeito às particularidades e características culturais de cada região,

sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo para uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa, com preservação das condições que garantam uma disponibilidade de alimentos a longo prazo (FAO, 2001).

Entendida a importância do reconhecimento da alimentação como direito humano e fundamental, cabe ao Estado estabelecer mecanismos e realizar ações no intuito de garantir, proteger e respeitar esse direito. As políticas públicas e a atuação governamental intersetorial e participativa complementam a efetivação do direito humano à alimentação adequada, com mecanismos para cobrar a

atuação por parte do Estado. Essa performance através das políticas públicas vai ao encontro do conceito de direito à alimentação reconhecido pelos Estados signatários do PIDESC, bem como, no caso do Brasil, faz cumprir a legislação infraconstitucional que estabelece para o Estado brasileiro o dever de adotar medidas para efetivar o direito humano à alimentação.

## Políticas públicas e direito humano à alimentação adequada

O avançar do discurso dos direitos humanos e o surgimento de novos direitos também provocam discussões acerca dos meios para garanti-los. Cada vez mais a temática das políticas públicas sai do campo das ciências da Administração e passa a ser discutida no campo jurídico como meio de efetivação dos DESC, ligadas ao Direito Administrativo, mostrando o quanto as esferas jurídica e política precisam estar em constante diálogo. Isto posto, Maria Paula Bucci apresenta o seguinte conceito:

políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são “metas coletivas conscientes” e como tais, um problema de direito público em sentido lato. (BUCCI, 2002, p. 241).

Com o advento do constitucionalismo socioeconômico, a questão social passou a ser enfrentada pelo Estado. As normas gerais e abstratas deram lugar a um tipo de governabilidade pelas

políticas (BUCCI, 2002) que caracteriza diversos tipos de intervenção do Estado na esfera privada, rompendo a dicotomia entre direito público e direito privado, que passam a dialogar, sob as diretrizes dos princípios constitucionais. Esse movimento ficou conhecido como constitucionalização do direito privado – civil e comercial - e encontrou no Brasil importante repercussão.

Os princípios constitucionais norteiam a atividade de interpretação e aplicação das normas jurídicas, em fenômeno que produz a incorporação de ramos tradicionalmente ligados ao direito privado ao espírito da Constituição, suscitando, na prática, um novo constitucionalismo. A Constituição Cidadã brasileira de 1988 traz consigo a carga principiológica típica desse momento, configurando um documento programático, que traça aspectos essenciais da estrutura do Estado, ao tempo em que estabelece diretrizes para a realização dos direitos fundamentais, amplamente dispostos em seu texto, entre estes, a inserção posterior do direito humano e social à alimentação adequada.

As discussões acerca da garantia do direito à alimentação, no Brasil, sempre estiveram ligadas ao discurso do combate à fome. No intuito de retomar os debates acerca do combate à fome com institucionalização de uma política de segurança alimentar, o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) foi recriado em 2003, no primeiro ano do Governo Lula, depois de oito anos sem atuação (MACHADO, 2017). Nesse contexto, como resultado de amplo debate e de pressão social, foi aprovada a LOSAN (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional), que criou o SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), abrindo espaço tanto para a concepção de um sistema de políticas públicas integradas como para o estabelecimento de mecanismos de cobrança por ações efetivas por parte do Estado.

Sabe-se que a lei, por si só, não resolve o problema da fome, no entanto, a existência do diploma legal permite a criação de condições para a formulação de políticas de segurança alimentar, com planos de atuação nacional que envolvam metas, diretrizes, recursos, avaliação, monitoramento e articulação de setores do governo e da sociedade civil (MACHADO, 2017). Assim, o SISAN surgiu como demanda da sociedade civil no objetivo maior de assegurar o direito à alimentação adequada no país, reunindo todos os atores sociais para a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN (art. 1ª e 3ª da LOSAN), cujo instrumento é o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANASAN (MACHADO, 2017).

De acordo com a lei nº 11.346/2006, o SISAN consiste em

um sistema público, de gestão intersetorial e participativa, que possibilita a articulação entre os diversos setores, os três níveis de governo, assim como com a sociedade civil organizada, para a implementação e execução das políticas de segurança alimentar e nutricional. A lei define como integrantes deste sistema: a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos estados, do Distrito Federal e municípios e as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos que manifestem interesse em aderir ao SISAN (CAISAN, 2011, p. 43)

Essa política é guiada por dois princípios dispostos na própria estruturação de seus órgãos. Os conselhos deliberativos marcam o princípio da participação social e da intersetorialidade, pela articulação das três esferas de governo, assim, os Estados e o DF aderiram ao

SISAN e os Municípios foram aderindo aos poucos. Dados de 2017<sup>6</sup> apontam que 276 municípios se encontram cadastrados no SISAN e mais de 400 aptos a se integrar ao sistema, com a previsão de que 600 municípios se incorporem até o ano de 2019, de acordo com o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 (SANTOS, 2017). De igual modo, instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN, também podem juntar-se à política, embora este tema não tenha sido regulamentado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). (MACHADO, 2017).

Pode-se destacar ainda outras políticas que compõem o sistema de garantia do direito humano à alimentação adequada dentro da lógica do SISAN. Tratam-se do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que configuram políticas nacionais desenvolvidas no âmbito dos Estados pelas Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER).

Criado em 2003, durante o primeiro governo Lula, o PAA é uma política de governo que objetiva combater e erradicar a fome e a pobreza, ao tempo em que fortalece a agricultura familiar. Assim, parte importante do alimento produzido por agricultores familiares, assentados da reforma agrária, comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais, é adquirida, mediante compra, pelo governo, para ser destinada a restaurantes populares, hospitais públicos, bancos de alimentos e cestas básicas. De igual modo, esses alimentos também podem ser adquiridos por organizações da própria agricultura familiar para estoque, com venda controlada periodicamente. Ainda, os órgãos públicos do governo são orientados a ter, no mínimo, 30% dos seus alimentos provenientes da agricultura familiar, comprados através do PAA<sup>7</sup>.

---

6 Dados disponíveis em: <https://goo.gl/2CpTQZ> Acesso em: 25 de Set. 2018.

7 Dados disponíveis em: <https://goo.gl/S6ajFP> Acesso em: 23 Set. 2018.

O PNAE, por sua vez, possui semelhanças com o PAA, inspirado na Campanha da Merenda Escolar do governo Vargas, criada em 1954. O fundamento do PNAE é garantir no mínimo uma refeição diária nas escolas do país e representa hoje o maior programa de alimentação e nutrição da América do Sul, reconhecido internacionalmente por governos e organizações.

Outras políticas públicas importantes abrangem os programas de crédito para compra de equipamentos, para a produção ou para o escoamento do excedente, em feiras, a partir das associações e cooperativas. No Brasil, a implementação e o investimento nesses programas, somadas a outras iniciativas, formaram um conjunto de políticas públicas que retirou o Brasil do Mapa da Fome no ano de 2014, fato que tornou o país referência mundial de combate à fome e à pobreza.

No âmbito do PNAE, a Lei nº 11.947/2009 determina a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para alimentação escolar, na compra de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, de acordo com seu artigo 14. Tem-se aqui uma política de comercialização institucional, que visa garantir ao agricultor familiar a venda de sua produção a preços justos e compreende a rede estadual e municipal de ensino (EMATER, 2013).

O intuito da política é a aquisição dos alimentos ser realizada, sempre que possível, no mesmo município das escolas. A demanda escolar pode ainda ser complementada por agricultores do território rural, do Estado e do país, obedecida esta ordem de prioridade. A Lei é regulamentada pela Resolução nº 26, do Conselho Deliberativo do FNDE, que descreve os procedimentos operacionais observados para

venda dos produtos oriundos da agricultura familiar às Entidades Executoras.

Com relação ao PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), que, como mencionado, promove o acesso a alimentos às populações em situação de insegurança alimentar, o propósito é garantir a inclusão social e econômica no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar. O PAA também contribui para a formação de estoques estratégicos e para o abastecimento de mercado institucional de alimentos, que compreende as compras governamentais de gêneros alimentícios para fins diversos, e ainda permite aos agricultores familiares que estoquem seus produtos para serem comercializados a preços mais justos<sup>8</sup>.

O Programa propicia a aquisição de alimentos de agricultores familiares, com isenção de licitação, a preços compatíveis aos praticados nos mercados regionais. Os produtos são destinados a ações de alimentação empreendidas por entidades da rede assistencial e Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, como restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos, para famílias em situação de vulnerabilidade social. Além disso, esses alimentos contribuem para a formação de cestas de alimentos distribuídas a grupos populacionais específicos, assim, instituído pelo artigo 19 da Lei 10.696/2003, o PAA passou a ser incrementado com recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Estes são apenas alguns exemplos das políticas desenvolvidas em âmbito federal para a realização do direito humano à alimentação adequada. Podem ser destacadas outras ações como políticas de crédito, bem como as ações assistenciais que foram desenvolvidas com a finalidade de combater a fome no país (PACHECO, 2017). Avalia-se que, de alguma forma, a ação integrada e participativa ampliou o diálogo entre sociedade e poder público, colocando o Brasil como

---

<sup>8</sup> Dados disponíveis em: <https://goo.gl/fs2xDn>. Acesso em: 20 set. 2018

referência internacional no âmbito das políticas públicas de combate à fome (NIERDELE, 2017).

Todavia, apesar da articulação e da criação de um sistema de políticas públicas integradas que buscam realizar o direito humano à alimentação adequada, esse fato, por si só, não é suficiente para atingir elevado grau de efetividade do direito humano à alimentação nem para combater a fome no país. No Brasil, a partir de 2003, foram notórios os avanços na área das políticas de combate à fome, marco da reestruturação do CONSEA, no entanto, como destaca Nierdele (2017), essas políticas estão sendo impactadas e sofrem com as rupturas produzidas a partir da mudança abrupta ocorrida na política institucional do país, nomeadamente a partir de 2014.

A efetivação de qualquer direito social depende de processos econômicos que vão ampliar ou restringir o alcance da política. Como afirma Santos (2016, p. 122), “[...] a depender da conjuntura política e econômica, como também da pressão social através do movimento operário, as medidas de política social podem se expandir ou se restringir. O Brasil, com iniciativas como o Bolsa Família, tornou-se referência em políticas de combate à fome internacionalmente, mas tudo isso pode retroceder.

O expressivo resultado da retirada do país do Mapa da Fome, segundo a classificação da FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura), fato ocorrido em 2014, enfrenta o risco do anacronismo político e econômico que se abateu sobre o Brasil. O Mapa da Fome é publicado pela organização desde os anos de 1990 e, somente em 2014, pela primeira vez, o Brasil não constou dele. Segundo Nierdele (2017), o êxito do país nas políticas de segurança alimentar adveio do apoio à agricultura familiar e das políticas de equalização do êxodo rural, com geração de empregos e controle da inflação no mercado interno. Desse conjunto de medidas, surgiram, a partir da reunião de gestores, acadêmicos e movimentos sociais,

três grupos de ações: políticas agrícolas (PRONAF, SEAF, PGPF); políticas socioassistenciais (habitação rural, território da cidadania, Brasil Sem Miséria, Bolsa Família); e políticas de segurança alimentar (PAA, PNAE)” (NIERDELE, 2017, p. 2).

Os impactos positivos dessas políticas revelaram, primeiramente, a clara redução da miséria e da desnutrição, além do estímulo às associações de produtores, como resultado do PAA, do PNAE e das linhas de crédito rural. Todavia, algumas dificuldades foram enfrentadas nesse processo, como a inadequada articulação dos três grupos de políticas acima mencionados, havendo setores sociais e algumas regiões nas quais essas políticas simplesmente “não chegam”, em especial aquelas que mais necessitam da atuação do poder público.

Desse modo, torna-se necessário consolidar e melhorar a interlocução e aprofundar as ações de inclusão dos setores ainda desassistidos, adequando-as aos contextos de cada localidade. É o que Paulo André Nierdele (2017) chama de “territorialização das políticas”, sabendo-se que a verdadeira inclusão produtiva vem da aproximação do produtor do consumidor, criando redes de pequeno varejo e novas estratégias de comercialização da produção da agricultura familiar aos moldes do PAA e do PNAE, programas os quais mostraram resultados positivos ao longo desses anos.

Promover inclusão produtiva significa reduzir o peso das políticas assistenciais na diminuição da miséria e na garantia do alimento, vez que não se está defendendo apenas o combate à fome. O alcance do objetivo de Segurança Alimentar dentro das perspectivas de direito à alimentação articula aspectos culturais, de produção sustentável, de apoio ao pequeno produtor, discutindo, inclusive a estrutura fundiária do país.

Ocorre que, na atualidade do Brasil, embora vigorem há anos e com enorme resultado e reconhecimento, os programas de combate à

fome e tutela do direito humano à alimentação adequada vêm sofrendo ameaças e correm o risco de extinção. Há forte movimentação do governo Temer, que substituiu o governo democraticamente eleito de Dilma Rousseff, para enfraquecer as políticas voltadas para a agricultura familiar, ao tempo em que procura atender e priorizar as demandas do agronegócio. Assim, ao tomar posse em 2016, o governo substituto extinguiu nove ministérios, entre eles o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que acabou sendo incorporado ao Ministério do Desenvolvimento Social.

Em 2017, os recursos dos programas caíram de 500 milhões de reais para apenas 54 milhões, fato que representa um corte de aproximadamente 90%. De acordo com a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), o número de pessoas atendidas caiu de 91,7 mil para 41,3 mil, redução de 55% no número de famílias beneficiadas<sup>9</sup>. Outro fator de impacto foi a aprovação da Emenda Constitucional n. 95, que congelou os investimentos sociais no país pelo período de vinte anos, reparados, quando possível, pelo valor da inflação, começando a vigorar a partir de 2018.

Os órgãos do SISAN tiveram papel importante na criação da rede de políticas participativas com atuação das três esferas de governo, todavia, em tempos de crise, é necessário lembrar que existe fundado receio de desarticulação das políticas, vez que

A decisão do atual governo de limitar o aumento dos gastos públicos à variação da inflação por vinte anos já se faz presente nos drásticos cortes da Proposta da Lei Orçamentária de 2018, com a extinção do “Programa de Apoio ao desenvolvimento sustentável aos povos indígenas, comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais” e no corte de 11% do Programa Bolsa Família. Reduzir em 99,8% os recursos do PAA

---

<sup>9</sup> Dados disponíveis em: <https://goo.gl/oK5cB8>. Acesso em: 23 de Set. 2018.

para Compra com Doação Simultânea, Aquisição de Sementes e Compra Direta, representa na prática o fim dessas modalidades que atendem aos segmentos mais pobres do campesinato. É inaceitável também que, em período de seca prolongada, sejam drasticamente reduzidos os recursos para os programas de convivência com o semiárido (PACHECO, 2017).

Nesse cenário de incertezas e de retrocessos sociais, é necessário repensar e reestruturar algumas práticas sociais e políticas pautando maior participação popular em movimento constante de reivindicação. Importa voltar a assegurar uma agenda governamental de ajustes e não de rupturas na gestão das políticas da alimentação e do combate à miséria. É possível asseverar que o esvaziamento financeiro dos programas, caso nada seja feito, voltará a contestar o direito humano à alimentação adequada, nos padrões alcançados pelo Brasil.

## Considerações finais

É importante compreender a alimentação como direito e não apenas como necessidade básica a ser suprida pelo Estado. Tal visão implica na responsabilidade para o Estado em proteger, respeitar e promover o direito humano à alimentação a partir de ações conjuntas e interligadas. O direito à alimentação está para além do ato de alimentar-se ou da garantia do alimento como seu único fomento. Na base dessa ideia, encontra-se o princípio da Segurança Alimentar e Nutricional, que confere concretude ao direito à alimentação pela disponibilidade de alimentos saudáveis de forma contínua e perene, respeitando as características culturais de cada região, sem comprometer a garantia de outros direitos.

Nesse cenário, as políticas públicas representam o principal instrumento de concretização de direitos humanos, como o direito humano à alimentação. Tais políticas devem ser desenvolvidas de maneira integrada entre Estado e sociedade civil, incentivando a participação popular, em processo de transformação social e integração produtiva, de forma a promover não somente a garantia do alimento, mas processos de emancipação e autonomia dos indivíduos no que se refere ao consumo e produção de alimentos.

Em tempos de crise, mais do que nunca, a ação da política para garantir os direitos se faz essencial. O país não pode voltar ao mapa da fome, depois de anos lutando para subir degraus, restando evidente, neste relato, a necessidade de agir para assegurar a manutenção das condições de garantia de um direito multidimensional e complexo, como o direito humano à alimentação adequada, em um território de dimensões continentais e políticas econômicas dependentes e periféricas como é o caso do Brasil.

## Referências

BRASIL. **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Decreto nº 591, de 6 DE julho de 1992. Presidência da República, Brasília, 06 de julho de 1992. Disponível em : <https://googl/53fkA8>. Acesso em: 22 fev. 2014

BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://googl/q2DmH4>. Acesso em: 23 fev. 2014

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências**. Brasília, 15 de setembro de 2006. Disponível em: <https://googl/2orvHt>. Acesso em: 28 fev. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. **Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social**. Brasília, em 4 de fevereiro de 2010. Disponível em: <https://googl/T6obPx>. . Acesso em: 5 mar. 2014

BRASIL. **PAA**. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <https://googl/HnkmZ1>. Acesso em: 20 set. 2018

BUCCI, M.P.D. O conceito de políticas públicas em direito. In: BUCCI, M.P.D (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, M.P.D. Políticas públicas e direito administrativo. In: **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2002. p. 241- 227. Disponível em: <https://googl/3FasYe>. . Acesso em: 9 mar. 2017.

CAISAN. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015**. Brasília, 2011.

EMATER. Empresa da Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado da Paraíba. **Relatório de Atividades – 2012**. Cabedelo, 2013.

CONTI, I. L. **Segurança alimentar e nutricional: noções básicas**. Passo Fundo, 2009. Disponível em: <https://goo.gl/Y6imfH>. Acesso em: 16 ago. 2014

FAO. Comissão. **El derecho a la alimentación**. Informe presentado por el Sr. Jean Ziegler, Relator especial sobre el derecho a la alimentación (7 de febrero de 2001), Doc. E/CN.4/2001/53, párrafo 14.

FEITOSA, M. L. P. A. Direito econômico da energia e direito econômico do desenvolvimento. Superando a visão tradicional. In: **Direito Econômico da Energia e do Desenvolvimento – Ensaio Interdisciplinares**. FEITOSA, M.L.P.A.M e PEREIRA, M.M.F (org.). São Paulo: Conceito Editorial, 2012.

FEITOSA, M. L. P. A. Direito econômico do desenvolvimento e direito humano ao desenvolvimento. limites e confrontações. In: FEITOSA, M. L. P. A.; FRANCO, F. C. O; PETERKE, Sven; VENTURA, V. A. M. F: **Direitos Humanos de solidariedade: avanços e impasses**. 1ª ed. Editora Appris – Curitiba, 2013.

FERREIRA, É. A determinação ontonegativa dos direitos humanos. In: **Cadernos de pesquisa marxista do direito**. KASHIUR JUNIOR, C.N, ET AL. (Ed.) – vol.1, n1. São Paulo, 2011.

GONZAGA, V. **Programas que fortalecem a agricultura familiar estão em risco na América Latina**. Jornal Brasil de Fato. 2018. Disponível em: <https://goo.gl/jyhupT..> Acesso em: 23 set. 2018.

LEÃO, Marília (org.). **O direito à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013.

LIMA, G. M. Crítica à teoria das gerações (ou mesmo dimensões) dos direitos fundamentais. 2003 p. 7. Disponível em: <https://goo.gl/xutUij>. Acesso em: 24 out. 2013.

MACHADO, L.A. **O que é o Consea?** 2017. Disponível em: <https://goo.gl/Wa2WAZ>. Acesso em: 20 set. 2018

NIERDELE, P. A. **Contextualização e análise de conjuntura.** 2017. In: <https://goo.gl/54GxZ6>. Acesso em: 20 set. 2018.

ONU. **CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11).** Adopted at the Twentieth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 12 May 1999

PACHECO, E. L. **11 anos da Losan – Hora de relemburar, celebrar e protestar.** 2017. Disponível em: <https://goo.gl/6X6Lcu>. Acesso em: 20 set. 2018.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos: desafios e perspectivas contemporâneas.** In: Rev. TST, Brasília, vol. 75, no 1, jan/mar 2009. Disponível em: [https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/6566/010\\_piovesan.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/6566/010_piovesan.pdf?sequence=5&isAllowed=y). Acesso em: 20 set. 2018.

SANTOS, M. **Estado, política social e controle do capital.** 1. ed. – Maceió : Coletivo Veredas, 2016.

SANTOS, P. **Mais 43 municípios aderem ao sistema de segurança alimentar e nutricional.** 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2C7hSUt>. Acesso em: 25 set. 2018.

STF. **HABEAS CORPUS 87.585-8 TOCANTINS.** Relator: Ministro Marco Aurélio. DJ: 03/12/2008. Disponível em: <https://bit.ly/2Nz41s4>. Acesso em: 20 set. 2018.

# 3 – O Brasil e a diplomacia do combate à fome e à pobreza

Felipe Leal Albuquerque

## Introdução

Entre 2004 e 2014, o Brasil experimentou consistente trajetória de redução do percentual de população vivendo em situação de pobreza e extrema pobreza, o que levou a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) a declarar a saída do país do mapa da fome. Tais sucessos, consequência da estabilização macroeconômica e de políticas de combate à fome e à pobreza, traduziram-se em iniciativas de política externa em âmbitos bilateral, regional, inter-regional e multilateral. A “diplomacia do combate à fome e à pobreza” tornava-se instrumento de inserção internacional do Brasil, notadamente sob os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

A partir de 2013, o país voltou a ter piora nos índices de extrema pobreza, o que revela a persistência de um histórico problema.<sup>10</sup> Essas incongruências refletiram-se na menor relevância do tema na agenda diplomática durante a presidência de Dilma Rousseff (2011-2016). O cenário de reversão completa-se sob Michel Temer (2016-2018), que amplia o ajuste fiscal iniciado no governo anterior e extingue a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome

---

<sup>10</sup> Ver: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>, acesso em 12 de setembro de 2018.

(CGFOME) do Ministério das Relações Exteriores – aqui tratado como Itamaraty -, além do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA).

O objetivo do capítulo é mostrar em que bases estava alicerçada a diplomacia do combate à fome e à pobreza e apontar como a evolução das políticas domésticas influenciou a política externa. O modelo analítico enuncia que a internacionalização de políticas públicas teve impactos não só nas diversas vertentes de engajamento internacional do país, mas também reverberou no âmbito doméstico. Esses efeitos foram sentidos, por exemplo, na reorientação e redimensionamento de políticas públicas e na reprodução da retórica que distinguia o Brasil como ator não indiferente.

A análise centra-se no período 2003-2016, o que coincide com a administração de Lula da Silva e de Rousseff, ambos do Partido dos Trabalhadores (PT). Os dois governos são comparados tomando por base a atuação da política externa em três níveis de análise: multilateral, regional e bilateral. O capítulo é dividido em sete seções. Inicia com a exposição do modelo analítico. A segunda seção traça a evolução histórica das políticas públicas em matéria de combate à fome e à pobreza, ao passo que a terceira discute como essa temática foi incorporada à política externa. As três seções seguintes trazem exemplos de como a diplomacia do combate à fome e à pobreza fez-se presente, ainda que de modo desigual, em parcerias bilateral, regional e multilateral. Conclui afirmando razões para o ocaso dessa vertente diplomática, como a descontinuidade das políticas públicas domésticas, além da interpretação de que a temática era instrumentalizada por grupo político ligado ao PT.

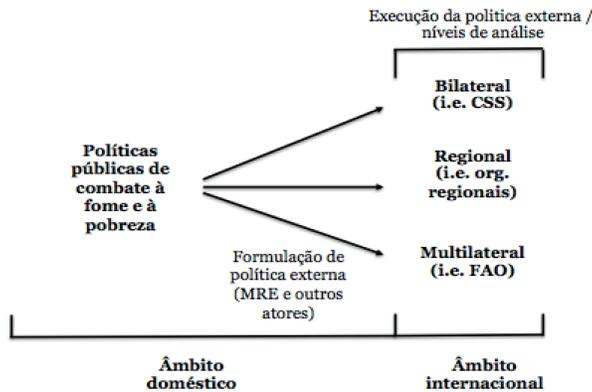
## Modelo analítico

Conforme mostra a figura 01, o modelo analítico parte do pressuposto que políticas públicas de combate à fome e à pobreza foram transformadas em instrumentos de atuação internacional. O que denomino “diplomacia do combate à fome e à pobreza” envolve o conjunto de políticas que foi ativa e conscientemente utilizado pelos tomadores de decisão em iniciativas bilaterais, regionais e multilaterais. Envolve, assim, etapa para a consecução da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada (DHAA). A política externa é tida como um processo que se inicia no âmbito doméstico e reverbera no âmbito internacional. Por sua vez, esses impactos externos podem ocasionar novos desdobramentos domésticos.

No caso brasileiro, a transformação de políticas públicas domésticas em prática de política externa envolve principalmente a presidência e o Itamaraty. Além disso, outros ministérios, governos subnacionais, organizações não governamentais (ONG) e entes da sociedade civil exercem diferentes graus de influência na orientação do país. Ainda que esse processo de transposição tenha se tornado mais plural e aberto a novos atores, ele ainda é largamente controlado pela presidência e pelo Itamaraty (ALBUQUERQUE, 2013).

O processo de transformação é explicitado por diversos mecanismos explicativos. Por um lado, iniciativas de cooperação sul-sul e triangular; eleições de brasileiros para cargos dirigentes em organizações internacionais como a FAO e o Codex Alimentarius; combinações de votos com parceiros nessas instituições; e a propagação de conhecimento técnico e científico desenvolvido por entidades como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Por outro lado, abrange componentes imateriais como a busca de difundir um

“modelo ideal” de políticas públicas e de legitimar o Brasil como ator responsável e solidário. Tais cursos de ação estão relacionados com as diretrizes mais gerais de política externa, tema a ser tratado na próxima seção.



**Figura 01.** Modelo analítico

Quanto à possibilidade de ocorrência de efeito retroativo, o modelo exposto inspira-se em obras associadas à literatura de políticas públicas, como a de Easton (1957), e de política externa, como a de Gourevitch (1978). Easton afirma que demandas domésticas (*inputs*) acarretam decisões ou “políticas” (*outputs*) que, por sua vez, influenciam o desenvolvimento de novas demandas domésticas. Também levando em consideração a complementariedade entre dinâmicas nacionais e internacionais, Gourevitch denomina “segunda imagem reversa” os impactos que o âmbito exterior podem ter na política doméstica.

O contexto em que as políticas públicas são implementadas em âmbito doméstico e instrumentalizadas pela política externa é crucial. Em linhas gerais, a sustentabilidade dessas políticas e a sua relevância dependem, entre outras coisas, do cenário macroeconômico

e político do país, bem como de quem conduz a política externa. Dessa forma, a política externa não ocorre no vácuo e tampouco está apartada da política interna (PINHEIRO; MILANI, 2012). Em termos teóricos, o argumento situa-se próximo de perspectivas liberais e de algumas abordagens construtivistas das relações internacionais, dado que questiona o estado como “caixa preta”.

O modelo analítico será aplicado a três vertentes: bilateral, regional e multilateral. Quanto à vertente bilateral, apontarei ações de cooperação sul-sul do Brasil durante os governos de Lula da Silva e de Rousseff, suas continuidades e descontinuidades. Na vertente regional, delinhei momentos em que a diplomacia do combate à fome e à pobreza manifestou-se em iniciativas no MERCOSUL, notadamente na Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), e na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Por fim, a vertente multilateral centra-se na FAO.

A escolha pela comparação qualitativa ocorre por dois motivos. Em primeiro lugar, porque propicia visão mais ampla da política externa, o que possibilita a exposição de continuidades e de incongruências. Em segundo lugar, porque evita um mero exercício descritivo. Tem-se, assim, uma base mínima de comparação alicerçada em parâmetros a serem aplicados às três vertentes.

## Combate à fome e à pobreza: âmbito doméstico

No Brasil, a evolução de políticas públicas relacionadas direta e indiretamente com o combate à fome e à pobreza ocorre de modo errático, desarticulado e fragmentado ao longo da história (ALBUQUERQUE, 2013).

Durante os mandatos de Lula da Silva, novos programas e pastas ministeriais ganharam orçamento e espaço privilegiados. Além da refundação do CONSEA, foram criados o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), o Ministério da Assistência Social (MAS) e a Secretaria Executiva do Bolsa Família, posteriormente aglutinados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); foram aumentadas as atribuições do MDA; e reativou-se, em 2007, a Frente Parlamentar da Segurança Alimentar e Nutricional no Congresso (FRANÇA; MARQUES, 2017). A eleição de um presidente de centro-esquerda foi decisiva para que essas temáticas ganhassem centralidade. O sucesso dessas escolhas reverberou na reeleição de Lula em 2006 e em iniciativas de política externa.

Entre os principais marcos está o Fome Zero, desenvolvido como a estratégia nacional para assegurar o direito humano à alimentação adequada e para superar o quadro de fome e de extrema pobreza. Editado em 2003, o programa incorpora iniciativas já existentes, mas inova ao trazer uma visão sistemática. Era baseado em quatro eixos: (i) acesso à alimentação, no qual incluem-se, por exemplo, o Bolsa Família, o PNAE, o PAT, o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) e o programa de construção de cisternas no semiárido; (ii) fortalecimento da agricultura familiar, que envolve o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que conecta a compra da produção de pequenos agricultores à garantia de segurança alimentar e nutricional; (iii) geração de renda; e (iv) articulação, mobilização e controle social (Aranha, 2010).

Vertente mais conhecida do Fome Zero, o Bolsa Família unificou os programas Bolsa Alimentação, Vale Gás e Bolsa Escola, criados no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com o recém criado Cartão Alimentação. A iniciativa visava à ampliação do acesso à alimentação por meio de transferência condicionada de renda a

famílias pobres e extremamente pobres e teve orçamento no último ano da administração Lula da Silva de R\$ 13,4 bilhões (BRASIL, 2010). Além de assegurar apoio emergencial, também atuou como um colchão de proteção para períodos de crise. Entre as críticas mais frequentes, menciona-se o Bolsa Família ter enfatizado ações de caráter emergencial e não estruturante; a existência de desequilíbrios orçamentários em algumas de suas vertentes programáticas; e a relação nem sempre harmoniosa entre entes burocráticos responsáveis pelo programa.

Em 2004, a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) consagra a temática como multidimensional e intersetorial. As edições seguintes da conferência ocorreram em 2007, 2011 e 2015, as duas últimas sob a presidência de Rousseff. O avanços associados ao Fome Zero contribuíram para a promulgação, em 2006, da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que estabeleceu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), regulamentado em 2010. Neste mesmo ano, foi publicada a emenda constitucional 64, que altera o art. 6º da Constituição e inclui o direito à alimentação como direito social, transformando-o em política de Estado. Além disso, instituiu-se a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), cujas diretrizes nortearam a elaboração do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), com vigência entre 2012 e 2015.

O governo Dilma Rousseff inicia-se com a continuidade da série de políticas que fez com que o Brasil saísse do “mapa da fome” da FAO em 2014 e reduzisse, entre 2002 e 2013, em cerca de 82% o percentual de população em situação de fome, superando a meta definida pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).<sup>11</sup> Em 2014, cerca

---

11 Entre 2001 e 2012 o percentual de população vivendo em situação de pobreza caiu de 24,3% para 8,4% e em pobreza extrema de 14% para 3,5% (FAO, 2014). Em 1990 e 2015, o número de pessoas vivendo em situação de pobreza no país caiu de 23 milhões para 4 milhões. Para dados do MDS, ver: [goo.gl/6nmj44](http://goo.gl/6nmj44), acesso em 14 de setembro de 2018. De acordo com o Banco Mundial, pessoas em situação de extrema pobreza são aquelas com renda média mensal de até R\$ 133,72 e, em situação de pobreza, de R\$ 387,07. As

de 14 milhões de famílias, ou 46 milhões de pessoas, recebiam o benefício do Bolsa Família (BRASIL, 2014). Ademais, houve melhoria em indicadores de educação e acesso a bens e serviços e queda na desigualdade de renda, com o índice de Gini evoluindo de 0,570 em 2004 para 0,515 em 2014.<sup>12</sup> Lançado em 2011, o programa Brasil sem Miséria, visava a ir além do Bolsa Família e tinha como objetivos promover a inclusão produtiva, melhorar serviços públicos e retirar cerca de 16,2 milhões de pessoas da situação de pobreza extrema. Em 2012, criou-se o Brasil Carinhoso, voltado para complementação da renda daqueles atendidos pelo Bolsa Família e com filhos na primeira infância.

Esse cenário positivo tem seus primeiros sinais de reversão em meados de 2014, em função de fatores como a desaceleração do crescimento econômico; aumento da inflação e da taxa de juros; políticas fiscais e monetárias recessivas; e a queda dos preços internacionais das commodities. Em 2014, o PIB estagnou e, em 2015 e 2016, decresceu 6,8%. A taxa de desemprego voltou a aumentar em 2014 e índices como renda média, PIB per capita e taxa de formalização do mercado de trabalho apresentaram piora, o que teve impactos nas políticas de combate à fome e à pobreza e levou ao aumento, entre 2016 e 2017, de 11,2% no número pessoas em situação de extrema pobreza<sup>13</sup>. Esse quadro não foi remediado pelos reajustes do benefício médio do Bolsa Família em 2011 e em 2014, durante o governo Rousseff, e em 2016 e 2018, já na administração Temer.

A reversão desses avanços ganha maior força durante a presidência de Michel Temer (2016-2018). Manteve-se o Bolsa Família e programas como o PAA, mas se observou a aprovação da emenda constitucional 95, em 2016, que estabeleceu, pelos próximos 20 anos,

---

linhas do Brasil sem Miséria indicam R\$ 85 para pobreza extrema e R\$ 170 para pobreza. Em 2016, 52 milhões de brasileiros viviam em situação de pobreza e 13 milhões de extrema pobreza (IBGE, 2017).

12 Ver: [goo.gl/thskD6](https://goo.gl/thskD6), acesso em 15 de setembro de 2018.

13 Ver: <https://goo.gl/PCC1Px>, acesso 16 de setembro de 2018.

regime fiscal que determina que as despesas primárias – como as com saúde e educação - devem ter seu valor reajustado apenas pela inflação do ano anterior. A medida recebeu críticas do Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais da ONU, do relator especial da entidade para extrema pobreza e direitos humanos e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. O menor dinamismo doméstico afetou negativamente a diplomacia do combate à fome e à pobreza.

## Dimensão doméstica e política externa

A diplomacia do combate à fome e à pobreza insere-se no âmbito mais geral da política externa desenvolvida nos mandatos presidenciais de Lula da Silva e, em menor grau, de Rousseff. Durante esse período, é possível identificar traços de continuidade nos objetivos gerais de política externa e em algumas ações relacionadas com o campo da segurança alimentar e nutricional, ainda que com diminuição do ativismo externo.

Em termos mais amplos, a política externa de Lula da Silva norteou-se pela busca da correção de assimetrias internacionais e pela democratização das instâncias decisórias de fóruns multilaterais. A atuação do Brasil combinaria o respeito aos parâmetros estabelecidos com a procura por mais espaços de manobra e de preservação de suas margens de autonomia. Por sua vez, essa orientação era consubstanciada pela defesa de ideais de justiça.

A política externa de Lula da Silva estabeleceu uma série de estratégias a fim de atingir esses objetivos. Como exemplos, cita-se a diversificação de parcerias e o adensamento das relações com países do chamado “sul global”. Associado a esse esforço, tem-se a criação e a participação em coalizões de geometria variável como é o caso do

BRICS, do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), do G-20 financeiro, do G-20 comercial e do BASIC (ALBUQUERQUE, 2016).

Tais escolhas de política externa foram combinadas com outras, como a diplomacia presencial de Lula da Silva; a ampliação de parcerias estratégicas com países desenvolvidos e em desenvolvimento, algo iniciado na administração Cardoso; a expansão do corpo diplomático e a abertura e reabertura de legações, sobretudo na África e na América Latina; a busca pela integração regional através de arranjos existentes, como o MERCOSUL, e a criação de novos, como a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a CELAC; e, por fim, a multiplicação de parcerias de cooperação sul-sul.

A diplomacia do combate à fome e à pobreza imiscui-se no âmbito mais geral da política externa. Por um lado, era a principal peça do discurso de que a inserção brasileira era pautada pelo compromisso com a solidariedade e por iniciativas marcadas pela não indiferença, ausência de condicionalidades e relações horizontais. Por outro lado, também objetivava auferir benefícios difusos, como a ampliação do *soft power* e dos contatos diplomáticos com países em desenvolvimento, além de resultados concretos, como angariar votos em organizações internacionais e assegurar vantagens comerciais.

A intenção era a de referendar um “modelo brasileiro” de combate à fome e à pobreza. Houve difusão dos grandes pilares da Estratégia Fome Zero: o emergencial, visível em ações de cooperação humanitária; o estruturante, que se fez presente na cooperação técnica e reverberou programas como o PNAE e o PAA; e o que centralizou a ideia do DHAA, defendida pelo Brasil em fóruns multilaterais e que repercutiu a atividade do CONSEA (RONDÓ; LOPES, 2016). Tratava-se de compatibilizar a política externa com as transformações domésticas em curso. Esse processo deveria ser amplo o suficiente de modo que o discurso associado ao combate à fome e à pobreza pudesse estar presente em agendas não só restritas ao campo da segurança

alimentar e nutricional, mas também sobre mudança do clima, na ONU, e comércio internacional, na Organização Mundial do Comércio (OMC).

Esse movimento reflete-se no organograma do Itamaraty com a criação, em 2004, da CGFOME, e na participação de outros ministérios – especialmente MDA, MDS e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) – na consecução da política externa por meio de suas assessorias de relações internacionais. O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), criado em 2004, e o Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos (PMA), estabelecido em 2011, foram importantes aliados na difusão de práticas domésticas (FRAUNDORFER, 2013).

Como enuncio adiante, o “hiperativismo” dessa vertente de política externa foi associado a problemas como: (i) excesso de parcerias e projetos de cooperação, o que levaria a descontinuidades e a frustrações de promessas realizadas pelo Brasil; (ii) a noção propagada de que a diplomacia do combate à fome e à pobreza estaria associada a uma política externa “partidarizada” do PT; e (iii) o fato de que não estava claro para a sociedade brasileira quais benefícios essas escolhas trariam ao Brasil.

A presidência de Rousseff inicia-se com a intenção de manter as linhas gerais de política externa. Em virtude de mudanças nas condições domésticas, regionais e internacionais, no entanto, fez-se necessário a adoção de ajustes de conduta. A instabilidade doméstica reflete-se na diminuição de viagens internacionais e do recurso à diplomacia presidencial; nos atrasos de pagamento de contribuições a organizações internacionais; na perda da participação do orçamento do Itamaraty no total do Executivo;<sup>14</sup> na diminuição do número de novos diplomatas; e na alternância de chanceleres.

---

<sup>14</sup> <https://goo.gl/eoxQkt>, acesso 29 de setembro de 2018.

Em comparação com o período anterior, o foco na política doméstica, especialmente no segundo mandato, levou a um menor ativismo internacional. Grupos como o IBAS perderam dinamismo. Em contrapartida, privilegiou-se o BRICS e parcerias específicas com países desenvolvidos, como a Alemanha e os Estados Unidos, e em desenvolvimento, como a China. Em suma, esse menor dinamismo conviveu com a manutenção de certos cursos estratégicos, o que engendrou, em alguns casos, uma “continuidade por inércia”.

Com relação à diplomacia do combate à fome e à pobreza, algumas iniciativas de cooperação sul-sul ganharam continuidade e outras foram concluídas, mas não houve incentivos à busca de novas parcerias. Também foi visível a redução de relevância da ABC. Durante a presidência de Rousseff, discutiu-se transformá-la em uma Agência Brasileira de Cooperação para o Desenvolvimento (ABCD), o que traria modificações em sua agenda e poderia incorporar dimensões comercial e de investimentos (LEITE; CAVALCANTE, 2016). O nicho temático perde importância na orientação de política externa, deixando de ser um cerne de sua legitimação. Esse processo é exacerbado durante a presidência de Michel Temer.

## A diplomacia do combate à fome e à pobreza: dimensão multilateral

A diplomacia do combate à fome e à pobreza tem, na dimensão multilateral, lócus privilegiado de atuação, apresentando traços de continuidade ao longo das presidências de Lula da Silva e Rousseff. Durante o período, representantes governamentais brasileiros fizeram uso de organizações como a FAO de modo a divulgar, legitimar e aprimorar políticas e programas domésticos. Essa ênfase é parte

de orientação mais ampla de difundir consciência internacional em torno da temática (CUNHA, 2010). A participação ativa do país em debates realizados na FAO propiciou a eleição de um nacional como diretor-geral da organização e validação à Estratégia Fome Zero e ao modelo brasileiro de cooperação internacional.

O tema do combate à fome e à pobreza fez-se presente em diversas iniciativas de engajamento multilateral e foi compreendido como tendo função estratégica de definição da política externa do novo governo de centro-esquerda. Já no início do seu mandato, em discurso no Fórum Econômico Mundial, em 2003, Lula da Silva pediu uma “cruzada” dos países ricos contra a fome, demanda repetida na cúpula ampliada do G-8 de Evian. No mesmo ano, na abertura da Assembleia Geral da ONU, repetiu 18 vezes a palavra “fome”, tratando sua eliminação como um imperativo moral e político e fazendo referência ao Fome Zero. Em 2004, a diplomacia presidencial teria sequência com a participação na reunião “Ação contra a fome e a pobreza”, na ONU.

Na OMC, o país advogava comércio mais justo e tratamento mais favorável a países em desenvolvimento e com menor desenvolvimento relativo. Argumentava-se que regras sobre subsídios e antidumping de acordos como o de agricultura (AoA) estavam sendo aplicadas de maneira discriminatória por parte dos países desenvolvidos. Isso ampliava as discrepâncias comerciais e, por consequência, agravava a situação de pobreza e de fome em escala global.

Por um lado, os negociadores brasileiros utilizavam-se desse componente moral em disputas como o contencioso do algodão com os Estados Unidos, iniciado em 2002. Para além de atender os interesses mais imediatos dos produtores nacionais, argumentou-se que o ativismo brasileiro beneficiaria países cuja economia depende do produto, como os integrantes do Cotton-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali), com quem o Brasil realizava iniciativas de cooperação técnica.

Por outro lado, a alta competitividade agrícola do país colocava-o como interessado na abertura de mercados, o que criou contradições entre o discurso em prol da segurança alimentar e nutricional e a prática.

A atuação do Brasil na FAO foi inspirada pelos marcos orientadores do Fome Zero, como a defesa do DHAA e o desenvolvimento de políticas públicas integradas. No PMA, observou-se mudança no perfil do país de destinatário de doações de alimentos, durante os anos 1990, para sétimo maior doador em 2012 (RONDÓ; LOPES, 2016). No campo dos debates normativos, o Brasil teve papel destacado nas negociações das Diretrizes Voluntárias em apoio à Realização Progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada, finalizadas em 2004, o que posteriormente influenciou a edição da LOSAN e do SISAN (CUSTÓDIO et al., 2011). Ademais, o país participou da aprovação das Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra e dos Recursos Pesqueiros e Florestais, aprovadas em 2012.<sup>15</sup> Etapa importante desse processo foi a realização da Conferência Internacional para a Reforma Agrária e o Desenvolvimento Rural em Porto Alegre em 2006.

Outro exemplo de transposição de experiências domésticas dá-se no papel do CONSEA e na influência de sua estrutura organizacional durante os debates sobre a reforma do Comitê para a Segurança Alimentar Mundial da FAO (CSA). Mais especificamente, a participação de atores da sociedade civil no CONSEA permitiu que o governo brasileiro propusesse tornar o CSA instância mais democrática e aberta (RONDÓ; LOPES, 2016). Conforme Cunha (2010), as iniciativas e diretrizes do Fome Zero, como o enfoque na agricultura familiar e no DHAA, pautaram a posição do Brasil nos debates do CSA e da FAO.

---

<sup>15</sup> Ativismo semelhante ocorreu em 2014, durante as discussões sobre os Princípios para o Investimento Responsável em Sistemas Agrícolas, no CSA; e, no mesmo ano, no apoio à definição, pela Assembleia Geral da ONU, do Ano Internacional da Agricultura Familiar.

A eleição de Graziano da Silva para o cargo de diretor-geral da FAO, em 2011, e sua recondução por ampla maioria em 2015, ilustram como a trajetória de um indivíduo corrobora o argumento de que as dimensões doméstica e multilateral estão inter-relacionadas. Um dos coordenadores e formuladores do Fome Zero, ele foi nomeado para o MESA, posteriormente exercendo a função de representante regional da FAO para a América Latina e o Caribe. Como diretor-geral da FAO, foi eleito com a expectativa de reforço da cooperação sul-sul, o que reverberava um dos focos de atuação externa durante o governo de Lula da Silva e os votos recebidos de parceiros africanos e latino-americanos. Sua eleição é parte de um esforço de eleger nacionais para cargos chave de organizações internacionais. Ainda que não cumpram uma agenda brasileira, tais representantes corroboram a aderência do Brasil ao conjunto de normas e regras balizadoras da ordem vigente (ALBUQUERQUE, 2013; MILHORANCE, 2013).

Quanto às iniciativas de cooperação do Brasil com a FAO, o modelo brasileiro de parcerias sul-sul e políticas públicas como o PAA, o Bolsa Família e o PNAE foram, em diversas ocasiões, destacados e compartilhados através de iniciativas conjuntas com parceiros de América Latina e Caribe.<sup>16</sup> O Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO, iniciado em 2008 e ainda em curso, por exemplo, demonstra como a experiência brasileira é vista como diretriz para a elaboração e a execução de projetos regionais.

Se, no âmbito multilateral, é possível estabelecer continuidade entre a diplomacia do combate à fome e à pobreza desenvolvida durante Lula da Silva e Rousseff, o mesmo não é possível dizer da presidência de Temer. Ainda que o Brasil tenha contribuído para a adoção da Década de Ação pela Nutrição (2016-2025) pela Assembleia

---

<sup>16</sup> Referências ao Brasil como caso de sucesso nacional e regional aparecem em subseqüentes documentos da FAO e do CSA. Ver, por exemplo, referência da Aliança Internacional Contra a Fome divulgada por ocasião da 30ª reunião do CSA (2004): <https://goo.gl/PhMqJZ>. Outra menção positiva encontra-se no relatório “O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo” (2014). Ver <https://goo.gl/9bx8nD>, acesso em 28 de setembro de 2018. Cita-se também o desafio “Zero Hunger”, inspirado no Fome Zero e lançado pela ONU em 2012.

Geral da ONU e mantido diálogo com a FAO, o país tem sido criticado por organizações da sociedade civil e por representantes internacionais por medidas recentes. O relator especial da ONU para extrema pobreza e direitos humanos, Philip Alston, fez referência ao “retrocesso social” representado pela emenda constitucional 95.<sup>17</sup>

## A diplomacia do combate à fome e à pobreza: dimensão regional

No âmbito regional, a diplomacia do combate à fome e à pobreza desenvolveu-se especialmente com a América Latina e o Caribe e com a África. Quanto à primeira região, o papel do Brasil como provedor de boas práticas e articulador de posições comuns fez-se em consonância com iniciativas de integração regional, a exemplo do MERCOSUL, na figura da REAF, criada em 2004, e da CELAC. Quanto ao continente africano, o engajamento deu-se com a região como um todo.

O compartilhamento de conhecimentos desenrolou-se em três etapas graduais e complementares: iniciou-se com a REAF, ganhou escala por meio de acordos de cooperação bilateral com parceiros latino-americanos e caribenhos e então ampliou-se para a CELAC, assumindo dimensão continental. Ao longo dessa evolução, as experiências regionais eram divulgadas em fóruns multilaterais como a FAO, através do Grupo de Países Latino-Americanos e Caribenhos (GRULAC), e em parcerias com atores extra-regionais. Observou-se, assim, crescente socialização e legitimação do discurso e das práticas do Brasil.

---

<sup>17</sup> Ver: <https://goo.gl/BdU5nA>, acesso em 4 de outubro de 2018.

Entre seus objetivos, a REAF procura sistematizar e harmonizar o conjunto de políticas públicas regionais para a agricultura familiar e fortalecer instituições responsáveis pelo tema, convertendo-se em espaço de diálogo entre a sociedade civil e governos. Em 2008, criou-se o Fundo da Agricultura Familiar do MERCOSUL, financiado pelos países membros e voltado para assegurar a sustentabilidade da REAF e o financiamento de programas. No caso brasileiro, o MDA – e a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário durante o governo Temer - atuou como condutor da seção nacional da REAF e compartilhou políticas públicas como o PNAE e a Política Nacional da Agricultura Familiar (2006). Ao longo de sua história, a REAF recebeu “constantes demandas” por cooperação para a estruturação de registros nacionais da agricultura familiar, tanto de países do MERCOSUL como de atores extra-regionais (MALUF; LOPES, 2015: 44). O órgão também colaborou para a votação, em 2016, da lei modelo de agricultura familiar do Parlamento Latino-Americano (PARLATINO).<sup>18</sup>

Além do MERCOSUL, durante as administrações de Lula da Silva e Rousseff, o país compartilhou experiências e apoiou o adensamento do arcabouço normativo da temática do combate à fome e à pobreza com parceiros regionais, influenciando a aprovação de legislações nacionais (RONDÓ; LOPES, 2016). Tal engajamento fez-se em consonância com o ativismo em fóruns como a REAF e a FAO, de modo que iniciativas em uma vertente de política externa ecoaram em outras.

A Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome (IALCSH), lançada durante a Conferência Latino-Americana sobre Fome Crônica (2005) e apoiada pela FAO, por exemplo, foi apresentada pelo então presidente Lula da Silva por ocasião do 60º aniversário da instituição.

---

<sup>18</sup> Ressalta-se também a lei marco do direito à alimentação, segurança e soberania alimentar, de 2012, e a lei marco de alimentação escolar, aprovada em 2013.

No ano seguinte, torna-se tema de trabalho prioritário do Escritório Regional da FAO, então chefiado por Graziano da Silva. Em 2007, recebe respaldo do MERCOSUL. A iniciativa torna-se uma das três orientadoras do trabalho da FAO e, com a criação da CELAC, é assumida como prioridade regional, ganhando escopo com a aprovação do Plano para a Segurança Alimentar, Nutricional e Erradicação da Fome 2025, cuja meta vai além da estipulada nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS). Para além da IALCSH, referências ao DHAA, à soberania alimentar e à agricultura familiar, camponesa e indígena são frequentes nos documentos finais das reuniões de cúpula e dos ministros de Agricultura da CELAC, ainda que sejam perceptíveis diferentes visões sobre o conceito de segurança alimentar e nutricional no interior do bloco. Em comparação com a CELAC e o MERCOSUL, o tema recebeu menos atenção na UNASUL.

Quanto à África, diversas iniciativas também tiveram origem em programas e políticas públicas nacionais, a exemplo do Mais Alimentos, do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Brasil-África de Cooperação em Desenvolvimento Social. A vertente internacional do Mais Alimentos inspira-se em uma linha crédito do PRONAF criada em 2008 e voltada para o financiamento de equipamentos e a consecução de serviços agropecuários. De acordo com o programa, o país solicitante tem acesso ao crédito para adquirir tratores e equipamentos produzidos no Brasil, posteriormente subsidiando ou alugando-os a produtores locais. Cabral (2016) discute a possibilidade de a iniciativa poder levar à especialização agrícola e afetar a agricultura familiar nos países destinatários.

O PAA-Africa (Purchase from Africans for Africa) promove a compra local de alimentos de pequenos produtores rurais para a alimentação escolar e é executado em cinco países africanos: Etiópia, Níger, Malauí, Senegal e Moçambique. A segunda fase do programa foi implementada entre 2014 e 2016 e a terceira deve

decorrer até 2019. O Mais Alimentos e o PAA-Africa têm origem no Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural, ocorrido em 2010. Também voltado para o continente africano, o Programa Brasil-África de Cooperação em Desenvolvimento Social foi coordenado pelo MDS e tem por base promover assistência técnica para o desenvolvimento de políticas sociais. Por fim, a internacionalização da estratégia de combate à fome e à pobreza do Brasil encontra guarida na União Africana, que, em 2016, adotou o modelo brasileiro de alimentação escolar, e na aprovação, em 2011, da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional pela Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

## A diplomacia do combate à fome e à pobreza: dimensão bilateral

A terceira vertente de internacionalização da experiência doméstica deu-se por meio de iniciativas de cooperação bilateral. Países de América Latina e Caribe e África foram os destinatários mais frequentes da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (Cobradi), o que indica complementariedade à dimensão regional. No período entre 2005 e 2013, o governo brasileiro dispendeu R\$ 7,9 bilhões com as diversas modalidades da Cobradi (IPEA; ABC, 2016). Dessas, a cooperação técnica e a cooperação humanitária estão associadas à diplomacia do combate à fome e à pobreza, envolvendo uma multiplicidade de atores da burocracia federal coordenados pelo Itamaraty na figura da ABC. No período 2011-2013, envolveu 128 países e 88 órgãos da administração pública federal.

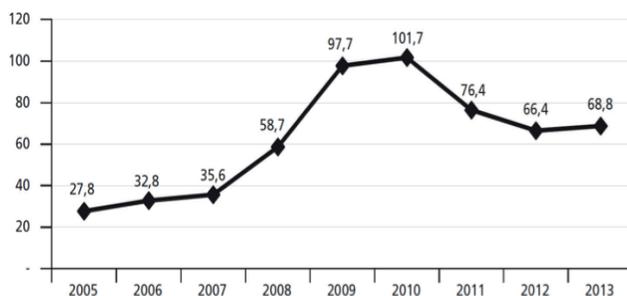
Com respeito à cooperação técnica, essa é motivada por demanda externa e empreendida em bases não comerciais, através

da difusão de conhecimentos e de experiências nacionais. Realiza-se por meio de visitas oficiais, missões técnicas, participação em eventos e workshops internacionais e no Brasil e concessão de bolsas de pesquisa para estrangeiros. Iniciativas as mais variadas atraíram o interesse de outros países, a exemplo dos bancos de leite humano, cadastro único, Bolsa Família, Brasil sem Miséria, o PNAE e programas desenvolvimento rural. Ao longo das administrações Lula da Silva e Rousseff destacaram-se parcerias, no continente africano, com países de língua portuguesa, especialmente Moçambique e Guiné-Bissau, e com o grupo de países do Cotton-4.<sup>19</sup> Na América Latina e Caribe, foram privilegiadas iniciativas de cooperação técnica com El Salvador, Haiti e Guatemala. Os destinatários foram considerados relevantes para a política externa brasileira desenvolvida entre 2003 e 2014 como um todo (ALBUQUERQUE, 2015).

Conforme indica a Figura 02, os gastos do governo federal com a cooperação técnica somaram cerca de R\$ 565 milhões entre 2005 e 2013, com prevalência de países de América Latina e Caribe e África (IPEA, ABC, 2016). Os dispêndios foram incrementados ao longo da administração de Lula da Silva, especialmente durante o seu segundo mandato, quando os gastos com essa modalidade atingiram seu ápice. A partir do governo Rousseff há um declínio da dotação orçamentária, do número de projetos e de parcerias.

---

<sup>19</sup> Tal como o Mais Alimentos, programas de cooperação técnica como o ProSavana, realizado em Moçambique, replicam a dualidade do modelo agrícola brasileiro.



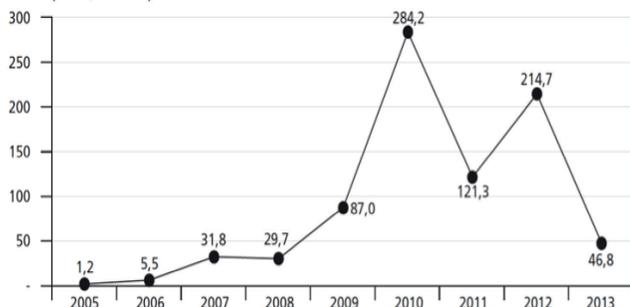
**Figura 02.** Dispêndios em R\$ milhões com a cooperação técnica (2005-2013) (IPEA e ABC, 2016)

A cooperação trilateral envolve a presença de outros dois atores, em geral um país em desenvolvimento e um país desenvolvido. Pode também abranger um país em desenvolvimento e uma organização internacional ou arranjos informais de cooperação aglutinando três países em desenvolvimento, como é o caso do IBAS e seu fundo para o alívio da fome e da pobreza, criado em 2004.

Já a cooperação humanitária refere-se à atuação do Brasil em situações de emergência mediante o repasse de recursos para organizações especializadas do sistema ONU, envio de especialistas e doação de alimentos, medicamentos e itens de primeira necessidade. Nesse rol de atividades, incluem-se ações oriundas de programas nacionais como os de fortalecimento da agricultura familiar, de compras locais de alimentos e de merenda escolar. Os trabalhos da CGFOME e do Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional (GTI-AHI), criado em 2006, visam a coordenar essas atividades.

A figura 03 ilustra que, no período 2005-2013, cerca de R\$ 822 milhões foram investidos nessa modalidade de cooperação, com destaque para o ano de 2010, quando o Brasil auxiliou o Haiti após a ocorrência de um terremoto de grandes proporções (IPEA,

ABC, 2016). Destaca-se também a queda acentuada em 2013. Ao longo desse período, a CGFOME atuou primordialmente por meio de contribuições para ações e programas de entidades como a FAO e o PMA e de doações de itens de primeira necessidade. Entre os beneficiários da cooperação humanitária estão Cuba, Haiti, Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique.



**Figura 03.** Dispêndios em R\$ milhões com a cooperação humanitária (2005-2013) (IPEA, ABC, 2016).

Embora os dados oficiais refiram-se somente até 2013, a Cobradi sofreu redimensionamento durante os anos de Rousseff, o que reflete ênfase menor nas relações com outros países em desenvolvimento e os primeiros sinais da crise econômica doméstica.<sup>20</sup> A ampliação do engajamento externo durante Lula da Silva, que teria levado a “interpretações exageradas” sobre o perfil da cooperação brasileira, também requeria evitar a assinatura de novos projetos sem que os em execução fossem concluídos (IPEA, ABC, 2016: 16).

<sup>20</sup> <http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa>, acesso 27 de setembro de 2018.

## Considerações finais

O capítulo demonstra que o Brasil, ao longo da presidência de Lula da Silva, articulou diversas dimensões da Estratégia Fome Zero na chamada diplomacia do combate à fome e à pobreza. Os sucessos de políticas públicas e de programas domésticos – com destaque para o Bolsa Família, o PNAE e o PAA – levou à internacionalização dessas práticas. Essa ocorreu em três diferentes dimensões: multilateral, através do engajamento em fóruns como a FAO; regional, por meio do desenvolvimento de parcerias com e valendo-se de blocos regionais; e bilateral, que envolveu iniciativas de cooperação técnica e humanitária sul-sul.

O transbordamento da experiência doméstica fez-se em função da expertise de entes da burocracia federal e de órgãos colegiados como o CONSEA e o GTI-AHI. Outros atores não estatais participavam do processo, ainda que com importância secundária. Frente a essa pluralidade de interesses e de ações, o Itamaraty buscou agir como agente aglutinador, tendo como principais eixos de ação a CGFOME e a ABC.

Não fica claro quando exatamente o processo de internacionalização iniciou-se. Especula-se, no entanto, que esse foi impulsionado por uma série de fatores: demandas externas de países e de instituições; interesse das burocracias em expandir práticas relacionadas com suas pastas ministeriais; e a compreensão do núcleo formulador de política externa – notadamente Itamaraty, ministérios e presidência – de que a diplomacia do combate à fome e à pobreza poderia tornar-se instrumento de inserção internacional e de validação de escolhas realizadas nacionalmente. A composição da REAF e a posterior presença de Graziano da Silva no escritório regional da FAO em Santiago foram passos iniciais importantes.

Demonstro que os três níveis de análise estão inter-relacionados. Iniciativas de cooperação técnica sul-sul são referendadas pela FAO e/ou pelo PMA. Articulações a nível sul-americano, realizadas por meio da REAF, são reverberadas no diálogo com parceiros africanos e também no âmbito multilateral. Mais importante, compartilhar as mesmas experiências com uma multiplicidade de atores contribui para assegurar legitimidade a elas, aos órgãos federais responsáveis por sua formulação e ao governo brasileiro. Esse dinamismo assegurou estado de permanência para as políticas públicas, além de referendar o discurso do Brasil como ator comprometido com a agenda de desenvolvimento com inclusão social. A política externa, portanto, é parte de sistema que se inicia nacionalmente e ecoa para além das fronteiras domésticas.

É mister mencionar que a diplomacia do combate à fome e à pobreza ia além da retórica. De fato, o Brasil foi capaz de atingir metas dos ODM e também da Cúpula Mundial da Alimentação e retirar parcela significativa da população da linha da pobreza e da miséria. Ao serem copiadas por outros países, essas práticas também comprovavam, em muitos casos, serem efetivas. Esse componente “material” fazia com que o discurso brasileiro não fosse vazio. De fato, organismos internacionais referendaram tais políticas públicas, imagem positiva que ganhou mais força com a eleição de um dos responsáveis pelo Fome Zero para a direção-geral da FAO.

A transição Lula da Silva-Rousseff assegurou a continuidade da diplomacia do combate à fome e à pobreza, ainda que com ênfase menor, o que sugere o que denomino “continuidade por inércia”. Especificamente, a vertente bilateral perdeu força, com muitos projetos sendo finalizados e poucos criados, frustrando expectativas de parceiros que haviam apostado no adensamento de laços e contribuído para a eleição de Graziano da Silva para a FAO. O avanço da crise econômica afetou mais diretamente essa dimensão, em virtude do

contingenciamento orçamentário. Posteriormente, teve impactos também nas contribuições do Brasil ao PMA e à FAO. Ademais, a retração da diplomacia presidencial e do dinamismo em política externa implicou danos à manutenção dessa estratégia. Apesar disso, o interesse de delegações estrangeiras por políticas sociais – inclusive as criadas no governo Rousseff, como o Brasil sem Miséria – continuou mesmo diante do novo cenário.

Nesse momento, algumas insuficiências dessa estratégia diplomática ficaram mais visíveis. Em primeiro lugar, os dois governos do PT tiveram dificuldades de explicar à população como essa vertente de política externa seria benéfica ao país. Ainda que dimensão de auto-interesse estivesse claramente presente nas iniciativas conduzidas, os tomadores de decisão evitaram trazê-la à tona sob pena de afetar o discurso de solidariedade. Em segundo lugar, contradições do modelo dual de agricultura desenvolvido no Brasil foram exportadas para outros países, o que despertou críticas e exigiu exercício discursivo para harmonizá-las sob o termo “segurança alimentar e nutricional”. Em terceiro lugar, percebeu-se tardiamente que internacionalizar os mesmos programas para parceiros com realidades diferentes poderia não gerar os resultados esperados. Esses “pacotes” de políticas públicas poderiam ter seu potencial transformador diminuído. Por último, parte da opinião pública e dos partidos políticos – notadamente de centro-direita e de direita – tachou tal diplomacia como um projeto partidário e ideológico do PT, o que reiteraria o argumento de que políticas sociais como o Bolsa Família teriam objetivos eleitorais e outros que não os explícitos. Essa visão levou a medidas diretas em prol da reversão da diplomacia do combate à fome e à pobreza durante o governo Temer, a exemplo da extinção da CGFOME, e indiretas, por meio das escolhas mais gerais de política externa, como a diminuição do perfil político da CELAC.<sup>21</sup> Soma-se a isso o

---

<sup>21</sup> Ainda que o país continue atuante na REAF, que algumas iniciativas de cooperação sul-sul permaneçam e

fato de que desde o fim do segundo governo Rousseff ficava mais difícil sustentar a efetividade de programas domésticos em cenário de retorno de parcela de população para a situação de pobreza e miséria no Brasil.<sup>22</sup>

---

que delegações estrangeiras realizem reuniões com pastas como o Ministério da Cidadania.

<sup>22</sup> O Banco Mundial estimou aumento de até 3,6 milhões de pessoas vivendo em situação de miséria até o fim de 2017. Ver: <https://bit.ly/2NDeCIV>, acesso em 26 de setembro de 2018.

## Referências

- ALBUQUERQUE, F. L. R. de. **Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010)**. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2013.
- ALBUQUERQUE, F. L. R. de. Cooperation on Food Security with Africa as an Instrument of Brazil's Foreign Policy (2003-2010). **Brazilian Journal of International Relations**, vol. 4, n. 3, 2015. pp. 558-581.
- ALBUQUERQUE, F. L. R. de. A cooperative Global South? Brazil, India, and China in multilateral regimes. **Carta Internacional**, vol. 11, n. 1, 2006. pp. 163-187.
- ARANHA, A. Fome Zero: A Construção de uma Estratégia de Combate à Fome no Brasil. In: Brasil. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2010.
- BRASIL. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2010.
- BRASIL. **O Brasil sem Miséria**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília. 2014.
- CABRAL, L. V. **Actors, interests and discursive politics in Brazil's agricultural development cooperation programmes with Mozambique**. Tese de doutorado. Institute of Development Studies. Sussex: University of Sussex. 2016
- CUNHA, B. L.. A projeção internacional da Estratégia Fome Zero. In: Brasil. 2010. **Fome Zero: Uma História Brasileira**, vol. 3. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2010.
- CUSTÓDIO, M. B.;FURQUIM, N. R.; SANTOS, G. M. M. dos; CYRILLO, D. C.. Segurança alimentar e nutricional e a construção de sua política: uma

visão histórica. **Segurança Alimentar e Nutricional**, vol. 18, n. 1, 2011. pp. 1-10.

EASTON, David. An Approach to the Analysis of Political Systems. **World Politics**, vol. 9, n. 3, 1957. pp. 383-400.

FAO. **The State of Food Insecurity in the World: Strengthening the enabling environment for food security and nutrition**. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome. 2014.

FRANÇA, C. G. de; MARQUES, V. P. M. de A. **O Brasil e a implementação das Diretrizes Voluntárias da Governança da Terra, da Pesca, dos Recursos Florestais**: aspectos da experiência recente. Paper apresentado ao III Seminário Internacional de Desenvolvimento Econômico e Governança da Terra. Unicamp, 7 a 9 de junho de 2017.

FRAUNDORFER, M.. Fome Zero para o mundo – a difusão global brasileira do programa Fome Zero. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, vol. 2, n. 4, 2013. pp. 97-122.

GOUREVITCH, P. Second image reversed: the international sources of domestic politics. **International Organization**, vol. 32, n. 4, 1978. pp. 881-912.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais: uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro. 2017

IPEA e ABC. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2011-2013**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Agência Brasileira de Cooperação. Brasília: IPEA: ABC. 2016.

LEITE, A. C. C.; CAVALCANTE, T. F.. A cooperação brasileira para a África: da diplomacia presidencial de Lula da Silva à diplomacia comercial de Dilma Rousseff. **Brazilian Journal of International Relations**, vol. 5, n.2, 2016. pp. 343-370.

MALUF, R.; PRADO, B.. Atuação brasileira na América Latina e Caribe relacionada com a soberania e segurança alimentar e nutricional. **Textos para Discussão**, n. 8. CERESAN. Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), 2015. pp. 1-62.

MILHORANCE, C.. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. **Rev. Bras. Polít. Int.**, vol. 56, n. 2, 2013. pp. 5-22.

PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. (org.). **Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: FGV Editora. 2012

PINTO, H. S.. **A segurança alimentar e nutricional no Brasil (parte 1): a modernização do Estado e os avanços na superação da fome**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado. 2014

RONDÓ, M.; LOPES, M. Política externa e democracia: a construção de novos paradigmas em segurança alimentar e nutricional. **Friedrich Ebert Stiftung Brasil**, análise 18. 2016.

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

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação**. Rio de Janeiro: IPEA. 2014.

VASCONCELOS, F. de A. G. de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista Nutrição**, vol. 18, n. 4, pp. 439-457. 2005.

# **4 – Da prática aos princípios da cooperação sul-sul: a metodologia de atuação do Centro de Excelência contra a Fome**

Clarissa Franzoi Dri  
Andressa Molinari da Silva

“Isso tudo é o Brasil, isso que o Centro faz saiu do Brasil, começou no Brasil, leva a experiência do Brasil, e às vezes eu sinto que o Brasil não vê a importância dessa política.”

Funcionária do Centro de Excelência contra a Fome em entrevista às autoras, 2017

## **Introdução<sup>23</sup>**

Em 2011, foi criado o Centro de Excelência contra a Fome, iniciativa do governo brasileiro em parceria com o Programa Mundial de Alimentos (PMA) da Organização das Nações Unidas (ONU). O Centro insere-se no quadro da cooperação sul-sul e trabalha para a difusão da experiência brasileira de combate à fome a outros países em desenvolvimento. Pretende fomentar a criação de políticas nacionais sustentáveis para alimentação escolar, proteção social e melhoria da nutrição. Esse trabalho é realizado por meio do fornecimento de assistência técnica para que outros países desenvolvam as

---

23 As autoras agradecem aos profissionais entrevistados pela generosidade e disponibilidade. Agradecemos também o suporte do CNPq por meio do Edital Universal e da CAPES por meio do custeio à pós-graduação. Agradecemos especialmente à Mariana Machado Rocha pelo apoio fundamental à realização desta pesquisa.

capacidades necessárias para encontrar soluções relativas à fome e à pobreza, especialmente no âmbito da alimentação escolar. A instituição tem sede em Brasília, é financiada majoritariamente pelo governo brasileiro, visa o compartilhamento de experiências brasileiras e faz parte do quadro institucional das Nações Unidas. Atualmente, o Centro trabalha com 28 países, sobretudo africanos e asiáticos, na forma de apoio constante, com contatos frequentes de acompanhamento técnico e aconselhamento político buscando o engajamento do governo local nos programas.

Esse capítulo objetiva detalhar a metodologia de atuação do Centro e analisar em que medida ela se coaduna com os princípios teóricos da cooperação sul-sul. Argumenta-se que o Centro orienta-se claramente pelas diretrizes já apontadas pela literatura da cooperação sul-sul, mas acrescenta novas características, oriundas das práticas domésticas brasileiras de combate à fome e à pobreza. Metodologicamente, o estudo está amparado em doze entrevistas semiestruturadas realizadas pelas autoras entre abril e maio de 2017. Dentre essas, nove foram selecionadas para esse estudo: uma com diplomata com experiência na temática da segurança alimentar e oito com profissionais que atuam no Centro de Excelência contra a Fome. A seleção das entrevistas está relacionada com a experiência dos entrevistados no acompanhamento dos projetos desenvolvidos. As entrevistas foram realizadas presencialmente em Brasília ou por audioconferência. Documentos oficiais que descrevem os projetos do Centro também embasam a análise.

Se não há um consenso sobre o conceito de cooperação sul-sul, com exceção de que se trata de dinâmicas envolvendo países em desenvolvimento (LEITE, 2012, p. 1), também os princípios que orientam essas práticas são apresentados ou interpretados de modos variados pelos analistas. Esse trabalho busca inventariar essas diretrizes, elencadas pela literatura, e confronta-las com os

instrumentos de trabalho do Centro de Excelência contra a Fome. Pode-se estar aqui diante de um caso típico em que a prática modifica a teoria, moldando-a e complementando-a. As formas de atuação que estão sendo paulatinamente aplicadas e reformuladas pela equipe do Centro derivam, em sua origem, do trabalho desenvolvido por parte dessa mesma equipe no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculado ao Ministério da Educação do Brasil. Essas antigas práticas demonstram certa conexão com os princípios da educação popular e da ação comunicativa de Paulo Freire, e somam-se, no plano internacional, às diretrizes da cooperação sul-sul conforme orientações da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). As características dos projetos do Centro parecem aumentar o rol dessas diretrizes a ponto de o PMA estar incorporando e expandindo esse novo modelo em sua estrutura institucional.

Foge aos objetivos desse capítulo avaliar a efetividade do trabalho realizado pelo Centro. Alguns estudos já se propõem a isso (ver MAGALHÃES e BUANI, 2017), e há espaço na literatura para outras análises nesse sentido, dada a quantidade de países em que o Centro atua. Tampouco se procura aprofundar o processo de criação e estruturação do Centro (ver DRI e DA SILVA, no prelo). O foco aqui são os meios pelos quais a instituição propõe-se a realizar os projetos de cooperação. Nesse sentido, esse trabalho soma-se a uma literatura recente que começa a estudar a instituição (FRAUNDORFER, 2015; MARCONDES e DE BRUYN, 2015), para além de análises mais amplas sobre segurança alimentar e nutricional e o papel do Brasil nesse regime.

O texto está organizado da seguinte forma. A primeira parte traz uma revisão bibliográfica dos princípios que caracterizam a cooperação sul-sul e a diferenciam de outras formas de cooperação internacional. A segunda parte apresenta o modo de formulação e implementação dos programas pelos quais o Centro atua nos países

parceiros. Essa parte está dividida em 5 subpartes segundo os passos que buscam ser seguidos no contato com os países parceiros e os traços centrais de cada uma deles, que conformam a contribuição do Centro para a cooperação sul-sul. Esse modelo próprio que vem sendo desenhado é sumarizado nas conclusões.

## Diretrizes da cooperação sul-sul

O contexto de surgimento da cooperação sul-sul está ligado ao reconhecimento do sul global como um conceito simbólico, mais do que como uma região. Sua manifestação nas relações internacionais foi materializada na Conferência Afro-Asiática de Bandung em 1955. Esse evento marca o ponto inicial do diálogo político entre os países em desenvolvimento. Nesse momento, a solidariedade entre os países em desenvolvimento torna-se um objetivo a ser alcançado e uma ferramenta na articulação para reduzir as assimetrias no sistema internacional (PINO, 2009, p. 2). O Movimento dos Países Não-Alinhados, que ganhou contornos mais concretos em 1961, é considerado uma consequência direta do diálogo iniciado naquela conferência e representa a recusa de um número de países em alinhar-se com uma das duas superpotências da Guerra Fria (DE BRUYN, 2013, p. 11).

Colaborou com esse movimento a formação do G77, como resultado da coordenação política proporcionada pela Conferência “Problemas do Desenvolvimento Econômico” que aconteceu em 1962 no Cairo, e a criação da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), em 1964 (DE BRUYN, 2013, p. 11). A Assembleia Geral da ONU institucionalizou seu apoio à cooperação técnica entre países em desenvolvimento em 1974, por meio da criação

de uma unidade especial para lidar com a temática, hoje chamada de Unidade para Cooperação Sul-Sul. O Plano de Ação de Buenos Aires da UNCTAD foi adotado em 1978 com o objetivo de promover a cooperação técnica e econômica entre os países em desenvolvimento como forma de complementar a transferência de tecnologia entre o norte e o sul globais. A cooperação sul-sul é compreendida ali de modo amplo, incluindo comércio, investimento, ajuda humanitária, empréstimos e negociação de dívidas, desenvolvimento de capacidades e transferência de tecnologia e conhecimentos (NEST, 2015, p. 10-11). A comunidade internacional começou, a partir de então, a reconhecer que as experiências dos países menos desenvolvidos poderiam contribuir para o desenvolvimento de outras nações, na medida em que esse formato de cooperação era considerado um meio para aumentar a autossuficiência coletiva dos países em desenvolvimento, incrementar a eficácia e a sustentabilidade dos projetos, além de reduzir os custos com cooperação originados dos países mais desenvolvidos (FAO, 2017).

A lógica da cooperação sul-sul pressupõe que as respostas para alguns problemas tornam-se mais eficientes e sustentáveis quando são compartilhadas entre países com características em comum e que possuem percepções similares sobre os desafios que precisam vencer (SILVA, 2010, p. 2). Dessa forma, seria possível fortalecer as políticas públicas através da transferência de experiências, conhecimentos e técnicas. Governos com compreensões convergentes sobre seus objetivos de desenvolvimento poderiam potencializar a cooperação sul-sul. Assim, a cooperação sul-sul também objetiva uma reforma da ordem internacional baseada na criação de solidariedade entre os países parceiros, buscando garantir a autossuficiência nacional em cada país própria para a integração à economia mundial (LECHINI e MORASSO, 2015, p. 116). “Ademais, supõe uma motivação importante e particular: somar autonomia para aumentar o poder de negociação

dos países do sul em foros internacionais e em suas interações com os países centrais” (LECHINI e MORASSO, 2015, p. 117).

Dentre os princípios que diferenciam a cooperação sul-sul da cooperação tradicional norte-sul, Pino (2009, p. 1-2) elenca

- a não interferência em assuntos internos;
  - a maior sensibilidade a contextos específicos;
  - a igualdade entre países sócios, incluindo o respeito a sua independência e à soberania nacional;
  - a promoção da autossuficiência;
  - a diversificação de ideais, abordagens e métodos de cooperação;
  - a ausência de condicionalidades explícitas;
  - a preferência pelo emprego de recursos locais que gerem elementos mais amplos de apropriação;
  - maior flexibilidade, simplicidade e rapidez de execução;
  - caráter “desvinculado”, ao não implicar compra de bens e serviços do país ofertante;
  - a adaptação às prioridades nacionais;
  - a preservação da diversidade e da identidade cultural;
- menor custo e maior impacto.

De Bruyn (2016, p. 19-33) inclui, por sua vez, dentre outros aspectos:

- a horizontalidade não hierárquica nas relações entre os parceiros, demonstrada no fato da cooperação ser guiada por demanda, seguir conceitos de soberania e não interferência, buscar resultados positivos para todos os atores envolvidos e basear-se na solidariedade entre nações;

- a busca de uma fonte alternativa de “lucro”, no sentido de que a cooperação para o desenvolvimento é utilizada como um instrumento de política externa, trazendo benefícios não financeiros, e sim políticos e de melhor inserção no cenário internacional, aos países impulsionadores da cooperação;
- a mistura de instrumentos de financiamento, entre eles fundos governamentais, privados individuais ou empresariais, assim como de agências e organizações internacionais globais ou regionais;
- a importância da participação do setor privado, com envolvimento financeiro e técnico nos projetos de cooperação;
- o discurso de defesa da modalidade de cooperação pelos seus protagonistas, baseado no compartilhamento de determinados princípios éticos<sup>24</sup>, na utilização do termo “parceria” e na recusa do uso da terminologia de países “doadores e receptores”, assim como de “ajuda internacional” em suas ações de cooperação;
- a ausência de condicionalidades para a execução de um projeto de cooperação;
- a aparente ausência da sociedade civil que é relacionada, de maneira geral, à baixa participação social na definição das políticas externas;
- a inserção de conhecimento, expertise e tecnologias específicas por meio das próprias experiências de desenvolvimento dos países prestadores dessa forma de cooperação, baseando-se na identidade compartilhada, laços históricos e particularidades socioeconômicas semelhantes entre as nações parceiras;
- a concentração da cooperação em setores relacionados a questões sociais e luta contra a pobreza, objetivando aumentar a produtividade econômica

---

24 “Os princípios fundamentais [...] podem ser resumidos da seguinte forma: parcerias igualitárias, benefícios mútuos, solidariedade, ausência de condições, ausência de interferências, motivação por demanda e compartilhamento de experiências próprias. A cooperação para o desenvolvimento brasileira enquadra suas políticas em “cooperação horizontal” (DE BRUYN, 2013, p. 21).

com fundamento na ideia de crescimento econômico como motor do desenvolvimento; e, por fim,

- o aumento da coordenação e integração entre os países em desenvolvimento que promovem projetos de cooperação, por meio de plataformas de diálogo, estudos e programas conjuntos fomentados por organizações multilaterais.

Leite (2012, p. 28-33) entende a cooperação sul-sul para o desenvolvimento como o ponto de interseção entre a cooperação sul-sul, que inclui desenvolvimento e comércio, conforme o conceito de Buenos Aires, e a cooperação internacional para o desenvolvimento, que abrange também relações norte-sul. Combinando uma revisão teórica e histórica das duas últimas, a autora extrai algumas características da primeira, com viés mais pragmático e aproximando-as da cooperação norte-sul:

- trocas diretas solidárias entre os países parceiros ou trocas indiretas em que os países participantes buscam reconhecimento de terceiros;
- reciprocidade sem expectativa de trocas econômicas – a natureza da recompensa não é objeto de estipulação ou barganha antecipada;
- busca por simetria nos benefícios alcançados, o que estimula o desempenho das partes engajadas em iniciativas de cooperação;
- multiplicidade de atores intra-estatais participantes e consequente pluralidade de objetivos, com papel especial do Poder Executivo do país demandado na expansão das iniciativas de cooperação.

Mais especificamente no caso do Brasil, o envolvimento do país com a cooperação internacional evoluiu de sua presença simbólica na área da cooperação técnica entre as décadas de 1960 e 1970 para a busca da promoção do desenvolvimento baseado em esforços

institucionalizados durante o governo Lula. Para Quadir (2013, p. 322), naquele momento o país procurou construir a imagem de um importante ator no desenvolvimento internacional com interesse de transferir conhecimento técnico e habilidades para outros países, especialmente na África e na América Latina. Viu-se assim a “reemergência” do Brasil, ao lado da China e da Índia, no cenário da cooperação para o desenvolvimento como ofertantes de cooperação em meio ao aumento de encontros regionais e globais entre os países em desenvolvimento, crescimento do comércio e do investimento e expansão das relações e visitas diplomáticas entre esses países (DE BRUYN, 2013, p. 12).

Hirst (2010, p. 26-28) argumenta que as relações sul-sul propõem uma mudança qualitativa na cooperação internacional, com a intenção de recompor o papel dos atores e o poder e influência que cada um exerce. Isso modificaria estruturalmente a dinâmica tradicional de ajuda internacional, atribuindo papel de agência àqueles países que antes eram receptores de cooperação, de maneira a democratizar o sistema internacional. Para a autora, a cooperação do Brasil com outros países do sul segue alguns princípios, entre eles o da solidariedade e o da corresponsabilidade, que conduz o formato da cooperação à horizontalidade no tratamento entre os atores, assim como à ausência de condicionalidades e de bases lucrativas nas ações conduzidas (HIRST, 2010, p. 29). O segundo princípio marca um caráter não assistencialista dos projetos de cooperação e incorpora a ideia de autonomia via fortalecimento institucional de cada nação envolvida (HIRST, 2010, p. 29-30). Essas características são possíveis uma vez que os países parceiros compartilham histórias, identidades, desafios e características socioeconômicas comuns, o que os aproxima e aumenta as possibilidades de sucesso na transferência de experiências e iniciativas para o desenvolvimento.

Pino e Leite (2010, p. 20) afirmam que o Brasil é um dos agentes mais ativos em cooperação sul-sul, sendo sua contribuição constituída, sobretudo, pela transferência de soluções inovadoras para o desenvolvimento em diversas áreas simultaneamente através de iniciativas de cooperação internacional que envolvem tanto países do norte global e organizações internacionais, quanto outros países em desenvolvimento, favorecendo um terceiro grupo de países receptores de ajuda externa. Leite, Pomeroy e Suyama (2015, p. 1451) defendem que o envolvimento do Brasil com a cooperação sul-sul para o desenvolvimento ganha maior impulso no início dos anos 2000 com a chegada ao poder de um governo de esquerda e o estabelecimento de um papel maior do Estado no desenvolvimento nacional. Por um lado, as políticas sociais praticadas internamente ganhavam força e legitimidade ao serem exportadas a outros países; por outro, o país encontrou na oferta de cooperação sul-sul um espaço para ampliar sua projeção internacional.

Desse modo, o estímulo ao desenvolvimento social nacional refletiu-se nas iniciativas de cooperação sul-sul capitaneadas pelo Brasil. Dentre os temas mais trabalhados, podem ser mencionados a segurança alimentar, o direito à alimentação, a agricultura familiar, a reforma agrária, a pesca artesanal e o diálogo com a sociedade civil (HIRST, 2010, p. 35). Nesse contexto insere-se a iniciativa de implementação do Centro de Excelência contra a Fome como uma expressão da cooperação sul-sul instituída pelo governo brasileiro em parceria com órgãos internacionais. Sua dinâmica de trabalho será descrita e analisada na próxima seção, para que ao final ela possa ser contrastada com os princípios da cooperação sul-sul já expostos nessa parte inicial.

## Instrumentos e etapas orientadores da atuação do Centro<sup>25</sup>

Segundo o Plano Estratégico 2008-2013 do PMA, o Centro nasceu com o objetivo global de “apoiar os governos nacionais no domínio da concepção, gestão e expansão de programas de alimentação escolar sustentáveis, nutritivos e baseados em produtos nacionais” (WFP, 2010, p. 4; WFP, 2013, p. 4). Os objetivos específicos do Centro são:

- promover boas práticas de alimentação escolar, através de atividades de formação e reforço da capacidade dirigidas aos governos nacionais;
- prestar assistência técnica direta ao desenvolvimento da capacidade nacional de concepção e execução de programas sustentáveis de alimentação escolar;
- promover a investigação e a inovação e apoiar a expansão da base global de conhecimentos em matéria de alimentação escolar;
- defender e promover a alimentação escolar enquanto solução eficaz para o problema da fome. (WFP, 2010, p. 5)

Para realizar esses objetivos, o Centro segue alguns métodos de trabalho derivados, em um momento inicial, da experiência de cooperação empreendida pelo FNDE. “No FNDE, a gente trabalhou bastante nessa parte de como receber as delegações. [...] E o Centro, inicialmente, foi criado com base nessa metodologia, que era falar assim: ‘Bom, existem os programas do PMA e que o PMA não vai mais

---

<sup>25</sup> Esta seção não seguirá a norma de recuo de 4 cm. para citações maiores do que 3 linhas para garantir a fluidez da leitura.

continuar, os governos precisam assumir. Nós temos o *know-how* de ensinar a desenhar programas de alimentação escolar sustentável com base no que o Brasil construiu, vamos apoiar. [...] Então não era o tipo de trabalho que o PMA fazia, era o tipo de trabalho que o governo brasileiro fazia” (Funcionário 1). “A metodologia do Centro, tudo foi montado pelo FNDE, ao longo do tempo [...] e nós ensinamos a eles, os técnicos são nossos, o conhecimento é nosso” (Funcionário 2). Em seguida, a participação da ABC nos projetos fortaleceu a incorporação mais estruturada dos princípios já estabelecidos da cooperação sul-sul nessas práticas. Mesmo passando por adaptações periódicas desde sua criação, essa metodologia mantém algumas características centrais. Elas são apresentadas e discutidas a seguir e estão organizadas a partir das etapas que normalmente se verificam nos projetos desenvolvidos pelo Centro.

## Demanda de parceria e visita do Centro ao país demandante

Em primeiro lugar, para iniciar uma parceria com um país, o Centro precisa ser demandado por este. Ou seja, o Centro trabalha a partir da solicitação de um Estado, que o contata através da embaixada brasileira ou do próprio escritório do PMA no país. No princípio, foi acordada uma lista de países prioritários entre o governo brasileiro e o PMA. Se o país demandante fizer parte da lista, há orçamento previsto, o que permite o financiamento da visita pelo Centro com os recursos investidos pelo governo brasileiro. Se o país não estiver listado, seu próprio governo arca com as despesas da visita, o que acontece com frequência: são 23 os países prioritários, mas mais de 40 países já participaram de visitas de estudo (Funcionário 7). “Ao longo

do tempo, o nome do Centro de Excelência, e essas oportunidades que ele apoiava, dos países irem ao Brasil conhecer as experiências e depois continuarem a receber apoio remoto ou *in loco* para desenvolverem suas políticas, isso se espalhou muito rápido. O que também é sinal de uma demanda reprimida na área de cooperação internacional” (Funcionário 4).

Em seguida, e com base em um diagnóstico inicial feito pelo Estado de seus problemas e desafios, o Centro organiza, em geral, uma visita técnica ao país solicitante para o reconhecimento da situação local, seus problemas e demandas específicas, bem como para levar informações mais aprofundadas sobre as políticas que compõem o sistema brasileiro de promoção da segurança alimentar e nutricional, com ênfase na alimentação escolar. “Isso é muito diferente do que a ONU fazia nos anos 1970, por exemplo. Você estava em Washington, escrevia um projeto para ser feito em um país com o Senegal, que você nunca tinha ido. [...] Aqui tem a parte em que as pessoas vêm aqui, mas depois o trabalho é todo no país. A gente tem que conhecer muito a realidade do país, entender muito a política, as nuances, para conseguir trabalhar. [...] Hoje tudo está mudando, você escuta muito o país, o que o país quer, o que o país precisa. Os governos nacionais querem ter autonomia, acabou aquela coisa da colonização. [...] Quando você realmente precisa do comprometimento das pessoas, quando você trabalha de forma horizontal, sem impor, tem que ser assim” (Funcionário 3). Nesse primeiro contato, já se elabora conjuntamente um termo de referência com os objetivos iniciais da parceria e os desdobramentos esperados, “dependendo dos atores políticos com quem você está dialogando, do que eles querem. Se estão querendo desenvolver um programa de alimentação escolar, que é o caso mais típico, se querem um apoio para a área de proteção social ou para criar órgãos governamentais para a segurança alimentar e nutricional, por exemplo” (Funcionário 4). Quando essa visita não é possível, solicita-

se apoio do escritório local do PMA, que conhece bem a realidade nacional e as demandas do governo, para facilitar o trabalho no termo de referência em conjunto com o governo demandante e com o Centro. O suporte dos escritórios do PMA às atividades do Centro tem se tornado paulatinamente mais importante.

Nesse momento de definição das prioridades, uma das metas é o envolvimento de atores governamentais – ministros e chefes de gabinete de órgãos responsáveis pela educação, agricultura, saúde, desenvolvimento social, finanças e planejamento, acompanhados de funcionários do corpo técnico desses ministérios. Portanto, outra característica central da atuação do Centro é o contato direto com os responsáveis pelas políticas públicas. “Nosso foco de trabalho são os governos. [...] Se eu estou passando da emergência para o desenvolvimento, eu preciso ter uma massa de pessoal que consiga assumir essas responsabilidades. Então, em algum momento, eu preciso trabalhar não só a capacidade do pessoal do PMA que está lá trabalhando, mas preciso transferir essa capacidade para o governo. Foi um pouco essa a mudança de movimento do próprio PMA, de que teria que ter uma transição sustentável, de que o governo tem que produzir programas nacionais e para produzir tudo isso, tem que ter staffs capacitados” (Funcionário 1). Uma das bases da cooperação sul-sul é justamente o respeito à soberania e às prioridades nacionais. No caso do Centro, o diálogo com oficiais governamentais deriva também das experiências de gestão pública no Brasil. “No governo brasileiro trabalha-se muito assim, com encontros com os governos estaduais e municipais, os gestores se encontram e fazem vários trabalhos em grupo, discutem muitas coisas juntos, tentam elaborar coisas juntos. [...] Na medida em que a gente participa de atividades com outros parceiros, a gente vai vendo que a maneira de trabalhar que a gente consideraria normal, para outros é visto como inovação. Esse é um exemplo, colocar os governos em um lugar, nos workshops e nas

atividades, em um lugar em que eles não estavam acostumados a estar, num lugar de liderança, mais ativo” (Funcionário 4).

Espera-se que o protagonismo do governo gere o respaldo político e normativo necessário tanto à implementação e quanto à sustentabilidade da nova política – o que será detalhado mais adiante. “A alimentação escolar, em muitos países africanos não existe, ela é fornecida por agências, seja o PMA, o Banco Mundial ou outros órgãos. Então, na verdade, o Centro tenta atuar nessa linha: de criar, dentro do governo, uma consciência para se desenvolver esse projeto. Ou seja, não é só desenvolver uma estratégia, uma política de alimentação escolar, é colocar orçamento público para começar esse movimento. É um trabalho de *advocacy* junto ao governo” (Funcionário 5). Depois, o grande desafio é “como sair de consciência, de documento, de leis para a questão prática. Como fazer essa transição? Como desenvolver a capacidade do Estado de desenvolver programas, não apenas fazer um programa em uma escola e já deu? É balancear a legitimidade e a funcionalidade. [...] Não adianta você aprovar políticas públicas, estratégias, leis, está no papel, mas quando você vai em uma escola as crianças não têm alimentação escolar. [...] Também não adianta fazer um programa que funcione 100% e as pessoas não reconheçam isso, então precisa balancear essas duas variáveis, legitimidade e funcionalidade” (Funcionário 5). Essa característica é tão importante para o trabalho que ela pode ser considerada mais do que um método, sendo vista como um dos objetivos principais da equipe do Centro. “Acho que caso de sucesso é a gente ter uma entrada boa com os parceiros locais, ou seja, a gente poder falar com ministros diretamente, ter uma linha direta com técnicos do governo. Isso já acontece com Senegal, Benim, Togo, Quênia, Zimbábue, por exemplo” (Funcionário 5).

## Visita ao Brasil do país demandante e multisetorialidade

Em uma segunda etapa, uma delegação do país demandante vem ao Brasil e entra em contato com o programa de alimentação escolar funcionando em escolas em uma região escolhida pelo Centro de acordo com as semelhanças sociais, econômicas, culturais e ambientais com o país visitante (Funcionário 6). A delegação passa aproximadamente duas semanas conhecendo as estratégias de desenvolvimento e implementação dessa política pública brasileira diretamente na escola, além de visitar outros órgãos governamentais e entidades sociais envolvidos nesse processo. O objetivo dessa visita é oferecer uma perspectiva concreta e multidimensional sobre a experiência brasileira, de modo que o país parceiro possa imaginar formas de adaptação dos instrumentos de seu interesse à sua realidade local. “É como se, pouco a pouco, a alimentação escolar fosse inserida em um approach um pouco de sistema. Além da educação, tem ligações com saúde, agricultura, proteção social. [...] O Brasil tem o que funcionou, o que não funcionou e o que está no meio termo. Então eles conseguem se enxergar. Eu falo sempre que essa relação com o Brasil é um pouco para ser enxergar e evitar que eles precisem começar do zero, que eles possam pensar: ‘o Brasil fez isso e não deu certo, será que a gente tenta?’” (Funcionário 1).

O incentivo do Centro à abordagem multisetorial dos temas visa conferir maior efetividade à futura política de alimentação. “Como isso se traduz na prática? Isso é muito a abordagem brasileira de segurança alimentar e nutricional, de criação de mecanismos de coordenação entre as iniciativas e os programas para que eles se reforcem, para que um ajude o outro e potencialize o impacto do outro. E a gente promove essa abordagem nos países em que a gente

trabalha, desde a composição das delegações que vem pra cá. A gente não diz ‘vem só o ministério da educação porque é o ministério da educação que é responsável pela alimentação escolar’, a gente diz ‘vem agricultura, vem gênero’, porque todos eles podem estar envolvidos de uma forma ou de outra. Essa abordagem intersetorial distingue muito nosso trabalho” (Funcionário 7). De fato, o programa brasileiro é transversal na medida em que

[...] reúne três áreas principais: educação, segurança alimentar e nutricional e inclusão produtiva. Além de aumentar as taxas de escolarização, reduz a fome de curto prazo, ajuda no desenvolvimento cognitivo e psicossocial, ajuda a quebrar os ciclos de pobreza e doença. Também contribui para diminuir as despesas de saúde pública a longo prazo, uma vez que os beneficiários tendem a adquirir hábitos alimentares saudáveis e torná-los menos suscetíveis a doenças. A alimentação escolar, quando ligada à produção agrícola local, pode proporcionar um acesso estável ao mercado aos pequenos agricultores e estimular o desenvolvimento da agricultura rural, o que, por sua vez, melhora a segurança alimentar [...]. Trazer educação, saúde, agricultura e desenvolvimento social para trabalhar juntos pode colher benefícios econômicos em países em desenvolvimento ao redor do mundo (WFP, 2013, p. 3).

Nesse ponto, a capacitação de recursos humanos nacionais é outro passo fundamental da metodologia. “Uma coisa que eu acho um desafio e ao mesmo tempo uma inovação é fazer com que eles mesmos tomem suas próprias decisões. O engajamento é deles, se vai preparar um workshop, demora seis meses, um ano, porque é o governo que organiza, toma à frente. A gente facilita e apoia, mas são eles que organizam. O que eu tenho visto em todos os seminários que a gente fez é o governo tomar a liderança e perguntar: ‘está

certo?'. Na maioria dos workshops o governo construiu comitês, subcomitês, eles tentando organizar tudo isso. Acho que a África em específico tem uma necessidade desse trabalho, é como se durante muitos anos foram vozes que não foram escutadas, foram caladas e aceitando, e de repente você dá voz a essas pessoas: 'pode falar que eu estou te escutando, o que você tem para falar é legal e eu quero escutar'. Então essa pessoa olha e pensa: 'que legal, então eu tenho algo para contribuir, então eu tenho capacidade para agir também'. [...] se você olhar desde o início até hoje, o quanto eles progrediram em capacidade... eles têm capacidade agora de facilitar workshop, eles aprenderam, eles sabem, é outro nível, se você conseguisse medir a aprendizagem desses nacionais seria impressionante" (Funcionário 1). Essa priorização do desenvolvimento de capacidades é centrada no estímulo a elementos institucionais e políticos que foram cruciais para o sucesso dessas políticas no Brasil, com adaptações aos diferentes contextos (MARCONDES e DE BRUYN, 2015).

Em seguida, com base nas percepções dos atores que realizaram a visita e nos desafios enfrentados nacionalmente, cada país, com apoio técnico da equipe do Centro, produz uma proposta de plano de ação a partir da qual se busca institucionalizar a política almejada. Esse documento é elaborado no retorno da delegação, mas seus esboços podem começar ainda durante a visita ao Brasil ou em seminários organizados pelo Centro. "Há momentos em que a gente pede aos participantes do governo para se sentarem juntos e discutirem elementos que vão entrar naquele documento e eles escrevem, começam a desenvolver aqui. Essa simples ideia de colocar essas pessoas do governo para desenvolverem, colocarem a ideia no papel, as propostas que vão entrar no documento depois, isso já deixa algumas pessoas que trabalham nas agências internacionais de olhos arregalados, como uma coisa que elas nunca viram antes" (Funcionário 4). A proposta de plano de ação difere do termo de referência que é

feito primeira fase, por identificar os objetivos e as perspectivas de futuro relativas à alimentação escolar e/ou à segurança alimentar e nutricional pretendidas pelo governo nacional, além de centrar-se nas ações que devem ser tomadas por este. “O Centro facilita que a delegação desenvolva esse documento e o objetivo é que, nesse plano de ação, sejam previstas atividades de médio prazo e talvez de longo prazo relacionados ao estabelecimento e aprimoramento das políticas públicas mesmo” (Funcionário 4).

## No retorno ao local de implementação, o desafio da sustentabilidade

O plano de ação torna-se mais do que uma proposta no momento em que passa por um processo de validação nacional mediante aprovação interna do governo do país. Geralmente uma consulta é organizada com a participação de atores políticos responsáveis pela implementação dos projetos, uma atividade importante para que se crie um ambiente de afirmação de um compromisso político que permita a aplicação e o avanço das estratégias planejadas (WFP, 2013, p. 10). Paralelamente a esse processo, para dar seguimento ao projeto de cooperação e buscando a implementação do plano de ação, o Centro oferece um apoio continuado ao país na forma da contratação de consultores para colaborar com a elaboração de programas específicos, realização de seminários e *workshops* e oferecer apoio técnico para avaliação e monitoramento (WFP, 2014, p. 19). “A gente não gosta de usar o nome ‘consultor’ porque remete a essa maneira que é frequente o suficiente para eu dizer que essa é a maneira tradicional dos países [do norte global] de dar apoio aos governos. Enquanto a gente quer

os que governos liderem, eles participem” (Funcionário 4). A equipe atribui essa diferença de métodos às experiências prévias do Brasil enquanto receptor de ajuda internacional, que o levam a priorizar a horizontalidade da interação e o respeito à autonomia de cada nação no desenvolvimento de seus projetos. “O Brasil é muito novo nas relações internacionais. [...] Quando no governo Lula se decide fazer cooperação sul-sul, como seria isso? Vamos ver o que seria bacana, vamos pegar as lições aprendidas daquilo que a gente não quer, que outros países fizeram e a gente não gostaria de fazer” (Funcionário 3).

Essa adaptabilidade às necessidades e aos ritmos do país parceiro leva a uma flexibilidade no modelo de cooperação que sofre críticas, sobretudo devido à dificuldade de aferição de resultados. No entanto, no lugar da entrega de um produto definido unilateralmente ou de metas quantitativas cumpridas, a preferência do Centro é clara pela criação de condições para a sustentabilidade dos projetos nacionais sem auxílio internacional, mesmo que no longo prazo. “Esses países têm, muitas vezes, áreas inteiras de proteção social, ou alimentação escolar, gerenciadas ou implementadas por agências de desenvolvimento internacional, ou ONGs, sem uma participação do governo. O objetivo do Centro é encorajar os países a assumirem esse desafio de ver no horizonte deles, por exemplo, um programa nacional, governamental de alimentação escolar, com documentos políticos estabelecidos, com um plano de médio-longo prazo de expansão da alimentação escolar bem definido, esse tipo de coisa. Então, nosso apoio vai muito nessa área, analisando contexto, os desafios da agricultura familiar, qual seria a melhor maneira de pensar os arranjos institucionais, em quais setores do governo, quem ficaria responsável pelo quê, como buscar fundos para ter um financiamento sustentável desse programa, como planejar a implementação desse programa ao longo do tempo, você não começa um programa de

uma vez, querendo cobrir o país inteiro, então, decidir qual região priorizar e porquê” (Funcionário 4).

Para que as iniciativas tenham continuidade no tempo e tornem-se políticas de Estado, um dos caminhos é sua institucionalização por vias legais. As alterações legislativas que normatizaram a alimentação escolar e inseriram a segurança alimentar na Constituição Federal brasileira normalmente impressionam os países parceiros durante as visitas (Funcionário 3). Trata-se da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, aprovada em 2003, que deu origem, em 2006, à Lei Orgânica de Segurança Alimentar, estabelecendo o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Soma-se a esse arcabouço a promulgação da Emenda Constitucional 64/2010, que alterou o artigo 6º da Constituição Federal para incluir o direito social à alimentação como um direito humano a ser defendido pelo país. Esse nível de consolidação legal pode evitar a descontinuidade da política devido às mudanças de governo, um problema persistente relatado pelos funcionários do Centro. De fato, “a instabilidade política e a fragilidade institucional são as duas questões mais complexas. Por um lado, isso é um desafio muito grande, a troca de governos o tempo inteiro. Por outro lado, a gente tem visto que, justamente em razão disso, tem um corpo meio central que permanece. É meio que um incipiente nascimento de uma burocracia estatal. Às vezes é uma pessoa, ou duas, e essas pessoas meio que permanecem, talvez porque não se encontre em outro lugar o conhecimento delas” (Funcionário 1). Assim, simultaneamente ao trabalho pelo desenho de políticas permanentes, o Centro busca identificar esses funcionários e manter o contato, mesmo em momentos de adaptação a uma mudança governamental.

As dificuldades de aferição do impacto do trabalho do Centro, em oito anos de atuação, devem-se a três fatores principais derivados dessa metodologia, sobretudo no tocante ao respeito à autonomia

dos Estados e ao incentivo a políticas públicas permanentes. Em primeiro lugar, os dados que podem emergir sobre alimentação escolar ou segurança alimentar e nutricional são derivados de políticas implementadas pelos governos, não diretamente pelo Centro. “O impacto [...] depende muito mais da continuidade e do que os governos vão fazer com as informações que compartilhamos com eles” (Funcionário 6). Em segundo lugar, a construção do desenvolvimento não se faz rapidamente. Seu tempo de evolução é longo, diferentemente do atendimento emergencial, no qual se pode medir, por exemplo, a quantia de comida entregue. “A história é lenta. Se você pensar nos países desenvolvidos, há 60 anos não existia proteção social e demora tempo para se formular, debater, criar fricção de debate no país e evoluir. E os nossos projetos são em longo prazo” (Funcionário 5). “As coisas levam tempo para realmente serem efetivas. [...] Em geral os doadores querem que você resolva o problema de um país em seis meses ou um ano e entregue um relatório dizendo que tudo melhorou. Nem sempre isso é possível. [...] A Europa não começou há 50 anos atrás, começou há 500 anos atrás. [...] Esse é um dos desafios do Centro, mostrar que vai ter resultado, mas não hoje, não amanhã, estamos construindo uma coisa duradoura. Não é apenas um projeto piloto, que quando acaba o dinheiro o parceiro vai embora e o projeto acaba no dia seguinte” (Funcionário 3). Em terceiro lugar, o Centro não determina a efetiva concretização do projeto. “Eu não sei se vai ser implementado realmente. Isso não está no nosso mandato. O ideal seria construir ferramentas e apoios para que fossem sempre implementadas [as políticas], mas o que acontece é que a implementação depende de recursos e do próprio governo. Porque no desenvolvimento de capacidades eu não vou lá e implemento, a ideia por trás é que o governo se aproprie e implemente, e o nosso controle sobre isso é muito pequeno” (Funcionário 1).

## Atuação multilateral com estímulo às redes de cooperação

Progressivamente, o formato de atuação do Centro expandiu-se, deixando de ser unicamente trilateral (envolvendo o governo brasileiro, o PMA e o país que demanda apoio técnico) para tornar-se multilateral. Essa estratégia foi elaborada visando à otimização de recursos, de modo que o Centro possa atender diferentes países em uma mesma visita, tanto no Brasil quanto no exterior. Ademais, o multilateralismo estimula o contato entre países demandantes, gerando novas sinergias para além da interação com o Brasil ou com o PMA. Assim, o Centro vem promovendo encontros, seminários e cursos com a participação de diversos países parceiros, que desenvolvem programas similares e compartilham problemas e desafios. O objetivo é apoiar a criação de redes regionais e globais para o intercâmbio de conhecimentos e promoção de iniciativas conjuntas entre os países parceiros, de modo a coordenar esforços coletivamente. “Por isso a ideia de *hub* e redes. Porque a ideia é que realmente você tenha esse conhecimento mais global e seja capaz de trocar. [...] Esse tipo de diálogo inter-regional, interpaís, foi muito estimulado pelo Centro de Excelência. [...] Primeiro porque a gente tinha uma agenda muito cheia e a gente precisava acomodar muitas delegações. Depois a gente criou toda uma base teórica e, olha que interessante, a gente viu que a melhor forma é isso. A gente teve, por exemplo, Níger e Guiné Conakry, Benim, Togo e Burundi, até hoje esses países caminham juntos, até hoje eles interagem. Foi excepcional, eles começaram a ver que eles tinham os mesmos problemas com arroz, mesmos problemas com doadores, para plantar. O potencial dessas trocas é impressionante, e tem também a questão um pouco de visibilidade, de *reporting* pra comunidade internacional, uma coisa que você consiga observar e

que o país consiga se posicionar como país que tem certa liderança, ou certas boas práticas e lições aprendidas” (Funcionário 1).

Essa prática de colocar países do sul em contato também pode ser considerada um dos métodos inovadores do Centro. Para além de incentivar a troca de experiências e a concepção conjunta de projetos visando ao fortalecimento da cooperação sul-sul, esse formato proporciona menor interferência de interesses materiais nas iniciativas. Tratam-se basicamente de “interesses comerciais. Como é hoje: eu te dou [ajuda] porque eu estou interessado no seu minério não sei das quantas e gostaria que você comprasse meu produto X. Então, sempre é assim. Por que Reino Unido, EUA, em tudo há interesses comerciais, a cooperação não é uma cooperação desinteressada, é uma cooperação por interesses. Eles falam ‘olha, te dou dinheiro para fazer o projeto X se você começar abrir mercados para as minhas empresas, para a minha indústria, para a minha empreiteira’, como é com a China, está cheio lá [na África] construindo. Eu acho que as redes diminuem isso quando você tem uma diversidade de atores porque ninguém fala abertamente. [...] Está na hora da gente começar a entender que não é mais aquela cooperação bilateral de um país com o outro. Porque isso gera uma série de interesses de um país com o outro” (Funcionário 8).

Para encorajar e fortalecer essas redes, são realizados eventos pelo Centro em parceria com organizações locais e internacionais, com destaque ao Fórum Global de Nutrição Infantil, organizado anualmente pela Fundação *Global Child Nutrition* e apoiado pelo Centro desde 2013 (WFP, 2015, p. 31). O Fórum reúne autoridades de alto escalão, além de funcionários e técnicos, de mais de 40 países, organizações internacionais e regionais, organizações não-governamentais e diversas entidades que trocam conhecimentos através de oficinais, consultas técnicas e mesas de debate que possibilitam o aprimoramento e expansão dos programas de

alimentação escolar nos países participantes (WFP, 2015, p. 8). “Mas era um evento pequeno, que acontecia nos Estados Unidos e que envolvia poucas pessoas. A partir do envolvimento do Centro veio a ideia de tirar ele dos Estados Unidos, começar a fazer em países em desenvolvimento e isso gerou uma mobilização muito maior, hoje em dia você tem 250 pessoas participando do evento todos os anos, vários ministros, você tem representantes de organismos internacionais, vários níveis de governo. E todos eles, durante uma semana, discutindo o andamento dos seus programas, estabelecendo compromissos, fechando parcerias para assistência técnica” (Funcionário 7).

Em 2014, o governo do Níger, que trabalha com o Centro desde 2011, convidou países da África Francófona participantes do Fórum, que acontecia na África do Sul, para uma reunião paralela, em que foi proposta uma Rede de Alimentação Escolar da África Francófona (Funcionário 6). “Isso teve um impacto muito grande, os países receberam bem a ideia e ela acabou sendo ampliada para uma Rede Africana de Alimentação Escolar, vinculada à União Africana. [...] Representantes da União Africana solicitaram uma visita de estudos ao Brasil, então a gente fez uma visita com representantes de vários países africanos e comissários da União Africana [...] e aí eles entenderam o que a gente faz e porque tantos países pedem. Assim eles decidiram encampar esse processo de *advocacy* pela alimentação escolar na África” (Funcionário 6). Na sequência, houve a assinatura de um compromisso dos países do bloco para aumento dos recursos para alimentação escolar e criou-se o dia africano da alimentação escolar (Funcionário 6). Os Ministros da Educação aprovaram uma recomendação continental para que todos os países adotem, por meio do bloco, uma abordagem de alimentação escolar conjunta e coordenada (WFP, 2016, p. 5). “Ao invés de trabalhar pingado com cada país, estamos trabalhando com a União Africana inteira, que tem um poder de persuasão enorme junto aos países africanos”

(Funcionário 6). Assim, outra consequência do trabalho em redes é o aumento do potencial de sensibilização e mobilização dos dirigentes políticos para o tema da alimentação escolar.

## Para além do assistencialismo, a construção de direitos

Outra característica importante do trabalho do Centro de Excelência é a consideração da alimentação com qualidade nutricional como um direito humano. Essa abordagem difere da alimentação como assistência a populações vulneráveis, porque ela se inscreve em uma perspectiva governamental e de longo prazo, como já foi comentado, mas também porque ela vai além da pobreza, englobando uma garantia que diz respeito a todas as classes sociais. “A partir do trabalho do Centro com os técnicos dos governos com os quais a gente trabalha, há outra visão em relação à proteção social como um direito e não como caridade, porque esse é um grande debate em países em desenvolvimento. Você está prestando um serviço público, é um direito da população aceder a esses serviços, que antigamente eram vistos como beneficiamento de uma parte da população que não tem acesso, uma forma de caridade mesmo” (Funcionário 5). O discurso construído pela política externa brasileira a partir do governo Lula permitiu a afirmação dessa visão no plano internacional a partir da experiência doméstica brasileira, começando pela trajetória de vida do presidente que era compartilhada em seus pronunciamentos internacionais (FRAUNDORFER, 2015, p. 96-97). A contribuição brasileira nas iniciativas internacionais de combate à fome e à pobreza é, assim, amparada fortemente na estratégia

da abordagem baseada em direitos, com ênfase em questões como *accountability* e transparência (VELASCO, 2017, p. 337).

“Trabalhamos com a linha do direito, a promoção do direito. [...] A política externa responde diretamente à política interna. [...] Só é possível você resgatar a política externa se você tiver uma política interna condizente, senão não tem como. [...] Essa construção da alimentação escolar foi uma construção nossa, brasileira. Porque o que o Banco Mundial preconizava era focar só nos mais pobres. E nós dizíamos: ‘não, a alimentação é um direito. E alimentação não é só ingestão de alimentos, é comunhão, outra coisa’. E aí, depois foi interessante, saíram uns artigos no The Guardian muito bons, que mostram que as crianças na Inglaterra preferem mentir, passar fome para não dizer que estão elas estão abaixo do nível de pobreza, porque é uma vergonha. Em um país capitalista, ser pobre é uma vergonha, então elas preferem passar fome. E é exatamente o que a gente dizia: ‘quem vai comer sendo discriminado?’. Pode até ingerir o alimento, mas que efeito vai fazer esse alimento? Psicologicamente é uma violência. Então, conseguimos reverter isso. Nos foros mundiais, PMA, FAO” (Diplomata 1).

No entanto, essa construção de direitos busca ser estimulada por meio das parcerias com os governos, ao invés da utilização de mecanismos como denúncia ou censura. Um funcionário do Centro desenvolve essa ideia a partir das diferentes dimensões dos direitos humanos. Em primeiro lugar, há a dimensão do respeito, que significa que o Estado não pode intervir nos direitos – não pode retirar a alimentação das pessoas, por exemplo. Em segundo lugar, há a dimensão da proteção, que corresponde a proteger os direitos da interferência de terceiros. E há uma terceira dimensão, que é a da realização. Essa dimensão significa que o Estado tem a obrigação de garantir os direitos. Assim, para o Estado, a garantia da segurança alimentar dos seus cidadãos não é um favor, é o cumprimento de

um direito que é reconhecido em muitas leis fundamentais. Nesse ponto, pode-se dizer que o trabalho do Centro é pautado pelo direito à alimentação adequada. Em organizações internacionais de direitos humanos, a perspectiva geralmente é a de reivindicação, ou seja, da obrigação do Estado de cumprir esse dever. No caso do Centro, a abordagem é diferente: entende-se que os Estados devem ter a capacidade de assegurar alimentos suficientes e adequados à sua população, e é com esse fim que há o auxílio no desenvolvimento de políticas. O Centro não adota a perspectiva de cobrança, e sim de parceria para essa construção. A ideia é que o Estado desenvolva políticas para conseguir andar sozinho no longo prazo (Funcionário 7).

Os colaboradores do Centro citam estudos de Paulo Freire e Luigi Ferrajoli como marcos teóricos importantes nessa metodologia, sobretudo no sentido do aprendizado de mão dupla e da construção conjunta de soluções: “ninguém educa ninguém, ninguém educa a si mesmo, os homens se educam entre si, mediatizados pelo mundo” (FREIRE, 1981, p. 79). “É uma abordagem que estabelece de maneira bem clara que a solução não está dada desde o início, a resposta para o problema só vai ser construída no processo. E isso significa que você vai fazer um trabalho de cooperação com os países, você vai descobrindo com eles as perguntas e as respostas” (Funcionário 4). “Esse direito não precisa estar positivado, se é um direito humano é universal, o que é muito importante para os países de *commom law*, porque esse direito dificilmente vai estar positivado. Para a gente, em termos de política externa, foi genial” (Diplomata 1).

## Conclusão: novos paradigmas para a cooperação sul-sul?

Contrastando os princípios da cooperação sul-sul elencados na primeira parte do capítulo com o formato de implementação dos projetos do Centro de Excelência contra a Fome, pode-se afirmar que a instituição segue todas as diretrizes mencionadas pelos autores. É importante, no entanto, detalhar e caracterizar o significado dessas diretrizes nesse caso. No tocante aos princípios da atuação sob demanda, horizontalidade, respeito à autonomia das nações e emprego de recursos locais, destacam-se as visitas *in loco* feitas pela equipe do Centro e a designação posterior de técnicos para acompanhar, no país, os governos na implementação das ações. Esse conhecimento da realidade nacional gera um potencial reforçado para o diálogo efetivamente horizontal. Também o contato direto com lideranças governamentais, de diferentes escalões, buscando fomentar a criação de métodos nacionais para o reconhecimento e a garantia de direitos, ao invés de projetos assistenciais de curto prazo, surge como uma condição central para a horizontalidade da cooperação.

Em relação à busca por autossuficiência dos projetos de cooperação, o fomento ao desenho de políticas públicas amparadas em mudanças legais e institucionais parece ser essencial. É nesse sentido que se insere um dos objetivos principais do Centro: a capacitação de recursos humanos nacionais para o gerenciamento dos processos com legitimidade e funcionalidade. Também o envolvimento de diferentes setores governamentais contribui para a efetividade das políticas de combate à pobreza, tendo em vista a complexidade e multidimensionalidade do fenômeno. No que tange à reciprocidade, a ausência de interesses comerciais não implica, como menciona a

teoria, em uma completa ausência de interesses. Pode haver, por exemplo, busca de reconhecimento internacional por parte do Brasil, entre outros elementos, mas essas recompensas não são acordadas previamente e assim não condicionam a ação. Ademais, a constituição de plataformas multilaterais, além de promover a integração de países em desenvolvimento, diminui o espaço para eventuais barganhas por benefícios oriundos da cooperação.

Um traço do trabalho do Centro que foge à previsão teórica refere-se à multiplicidade de atores intraestatais envolvidos do país demandado e à pluralidade de objetivos da cooperação. Ao contrário, essa nova instituição surgiu justamente para centralizar a difusão de práticas de alimentação e nutrição escolar. Há uma coordenação de esforços com o Ministério de Relações Exteriores, que gerencia os recursos financeiros e auxilia no desenho dos projetos por meio da ABC, mas não há uma atuação fragmentada ou superposição de metas como pode acontecer em outras áreas da cooperação prestada pelo Brasil. Esse formato institucional vem permitindo a estabilidade da colaboração internacional nessa área, com construção autônoma e coletiva, por parte da equipe, dos caminhos a serem testados. Se, por um lado, a atuação do Centro de Excelência contra a Fome confirma e consolida os princípios teóricos da cooperação sul-sul, por outro lado os qualifica e modifica suas ênfases. Ao trabalhar com métodos que são ao mesmo tempo objetivos, a instituição desafia a imobilidade e a ambiguidade de certas diretrizes da cooperação. O contato com os governos, a criação de políticas públicas, o fomento às capacidades locais, o trabalho em redes e a construção de direitos parecem ser traços distintivos dessa cooperação e mais significativos do que a referência à horizontalidade ou não condicionalidade, por exemplo.

Um desdobramento das inovações propostas pelo Centro em termos de instrumento e conteúdo é seu espraiamento no âmbito da estrutura do PMA. Progressivamente, a agência vem substituindo a

ideia de assistência pela prevenção, aumentando o foco da organização na cooperação para o desenvolvimento em relação às atividades de ajuda humanitária. Considerando o contato estreito do Centro com os escritórios locais do PMA, que em alguns casos dão continuidade aos projetos já iniciados, os entrevistados apontam os métodos do Centro como influenciadores das mudanças no PMA (Funcionários 1, 3 e 6). Ao invés de atuar apenas em situações de emergência, o PMA vem adotando formas de trabalhar conjuntamente emergência e desenvolvimento. Centros de excelência com modelos similares ao brasileiro vêm sendo organizados na China, Índia e Rússia, demonstrando o potencial de sucesso da transferência de políticas públicas entre o sul global e de uma política externa que valoriza experiências nacionais na busca pelo desenvolvimento social.

## Entrevistas

Entrevista com funcionário 1 do Centro de Excelência contra a Fome, Brasília, 6 abril 2017, 48min.

Entrevista com funcionário 2 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, audioconferência, 18 maio 2017, 1h14min.

Entrevista com funcionário 3 do Centro de Excelência contra a Fome, audioconferência, 11 maio 2017, 1h11min.

Entrevista com funcionário 4 do Centro de Excelência contra a Fome, audioconferência, 25 abril 2017, 1h6min.

Entrevista com funcionário 5 do Centro de Excelência contra a Fome, Brasília, 2 maio 2017, 42min.

Entrevista com funcionário 6 do Centro de Excelência contra a Fome, Brasília, 2 maio 2017, 1h12min.

Entrevista com funcionário 7 do Centro de Excelência contra a Fome, Brasília, 2 maio 2017, 44min.

Entrevista com funcionário 8 do Centro de Excelência contra a Fome, Brasília, 5 abril 2017, 44min.

Entrevista com diplomata 1, Brasília, 2 maio 2017, 1h37min.

## Referências

DE BRUYN, T. **Challenging Development Cooperation?** A Literature Review of The Approaches of The Emerging Powers. Leuven: KU Leuven, Hiva Research Institute for Work and Society, 2013.

DE BRUYN, T. **Deconstructing the South-South Cooperation Partnership:** Insights from 14 projects of India, China and Brazil with Mozambique and Malawi. Leuven: KU Leuven, Hiva Research Institute for Work and Society, 2016.

DRI, C.; DA SILVA, A. **Política externa brasileira para o sul global: a criação do Centro de Excelência contra a Fome.** No prelo.

FAO. **¿Qué es CTPD?** 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2ELA9A4>>. Acesso em 6 de abr. de 2017.

FRAUNDORFER, M. **Brazil's emerging role in global governance: health, food, security and bioenergy.** London: Palgrave Macmillan, 2015.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido.** 9. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

HIRST, M. America Latina y la cooperación Sur-Sur: Reflexiones conceptuales y políticas. In: PINO, B; SURASKY, J. (Coords.). **La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica:** Utopía y Realidad. Madrid: Catarata, 2010. p. 17-40.

LECHINI, G; MORASSO, C. La cooperación Sur-Sur en el siglo XXI: Reflexiones desde América Latina. **Anuario de Integración Regional de América Latina y Caribe**, v. 11, 2015. p. 114-133.

LEITE, I. C.; POMEROY, M.; SUYAMA, B.. Brazilian South-South Development Cooperation: The Case of the Ministry of Social Development in Africa. **Journal of International Development**, v. 27, issue 8, 2015, p. 1446-1461.

LEITE, I. Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos. **Observatório Político Sul-Americano (IESP/UERJ)**, v. 7, n. 3, 2012. p. 1-40.

MAGALHÃES, B.; BUANI, C.. Cooperação sul-sul para segurança alimentar: influências do Centro de Excelência do Programa Mundial de Alimentos nas relações Brasil-África. **Monções**, v. 6, n. 11, 2017. p. 437-475.

MARCONDES, G.; DE BRUYN, T.. Brazil's South-South Cooperation in food security: capacity building approaches of the Centre of Excellence against hunger. **Food Security**, v. 7, issue 6, 2015. p. 1153-1164.

NEST Africa. Developing A Conceptual Framework for South-South Co-Operation. **Working Document**, September 2015.

PINO, B. **Cooperación Sur-Sur: Innovación y Transformación en la Cooperación Internacional**. Madrid: Fundación Carolina, 2009.

PINO, B. LEITE, Iara. La cooperación Sur-Sur de Brasil: Proyección Solidaria y Política Exterior. In: PINO, Bruno; SURASKY, Javier (Coords.). **La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: Utopía y Realidad**. Madrid: Catarata, 2010. p. 69-101.

**QUADIR, F. Rising Donors and the New Narrative of 'South-South' Cooperation: What prospects for changing the landscape of development assistance programmes? Third World Quarterly**, v. 34, n. 2, 2013. p. 321-338.

SILVA, M. How Did We Get Here? The Pathways of South-South Cooperation. **Poverty in Focus**. IPC-IG, Brasília, 2010.

VELASCO JR, P. A diplomacia do combate à fome e a contribuição brasileira para a segurança alimentar e nutricional no seio da ONU e da FAO. In: SCHMITZ, Guilherme; ROCHA Rafael (Orgs). **Brasil e o Sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global**. Brasília: IPEA, 2017. p. 307-344.

WFP, Centro de Excelência contra a Fome. **Relatório Anual 2012**. 2013. Disponível em: < <https://bit.ly/2OXalss> >. Acesso em 17 fev. 2017.

WFP, Centro de Excelência contra a Fome. **Relatório Anual 2013**. 2014. Disponível em: < <https://bit.ly/1lOXMzh>>. Acesso em 17 fev. 2017.

WFP. **Programa de Execução PAM/BRASIL para a Promoção da Cooperação Sul-Sul de Apoio ao Desenvolvimento de Programas Sustentáveis de Alimentação Escolar**. Nova York, 2010.

WFP. **Relatório Anual 2014**. 2015. Disponível em: < <https://bit.ly/2QGVOUs> >. Acesso em 17 fev. 2017.

WFP. **Relatório Anual 2015**. 2016. Disponível em: < <https://bit.ly/1YWqDCq>>. Acesso em 17 fev. 2017.

# 5 – Ajuda alimentar internacional e organismos geneticamente modificados: o caso dos Estados Unidos

Thiago Lima  
Erbenia Lourenço  
Henrique Zeferino de Menezes

## Introdução<sup>26</sup>

A insegurança alimentar existe quando as pessoas não têm acesso à alimentação adequada e em quantidades suficientes para permitir o desenvolvimento de uma vida ativa e saudável. A persistência da insegurança alimentar em pleno século XXI é um fenômeno ultrajante, pois não faltam meios materiais para se garantir que todos possam comer decentemente. De fato, o número de pessoas subnutridas no mundo caiu de 945 milhões para 820, 8 milhões entre 2005 e 2017. Contudo, o número mais recente não deixa de ser espantoso, ainda mais se considerarmos que população desnutrida tem, na verdade, crescido nos últimos três anos. Em 2014, 783,7 milhões de pessoas passaram fome (FAO, 2018).

As causas da insegurança alimentar são variadas. Embora existam aquelas que derivam primordialmente de catástrofes naturais (terremotos, furacões, secas etc), toda insegurança alimentar tem

---

<sup>26</sup> Agradecemos ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU) pelo apoio financeiro para a realização desta pesquisa. Agradecemos a Pedro Henrique e Solange Reis pelos comentários a versões anteriores deste texto.

um componente humano. Eventos como guerras, crises econômicas, bloqueios militares, entre outros, podem restringir o acesso das pessoas à alimentação. Em 2017, de todas as pessoas famélicas do mundo, 489 milhões estavam em países que passavam por conflito violento (WFP, 2017). Contudo, como sustenta Amartya Sen (2008), a existência de possibilidade técnica para se alimentar toda a humanidade significa que a permanência da fome comprova que isso está sendo permitido. Em outras palavras, toda crise de fome aguda pode ser evitada: se houver vontade política.

A ajuda alimentar humanitária internacional – isto é, a doação de alimentos em casos de calamidade – é uma forma de amenizar a fome, ou mesmo a única forma de salvar vidas, no caso de catástrofes. Tal ajuda por si só não pretende resolver os problemas que causam os flagelos, mas buscam a melhoria paliativa de situações de crises, que muitas vezes podem ser completamente desesperadoras. Reconhecendo a importância da ajuda humanitária alimentar internacional, buscamos lidar com uma questão particular: a doação de alimentos geneticamente modificados. Embora esse tipo de alimento seja permitido e consumido em massa em países como Brasil e Estados Unidos, existem aqueles que proíbem sua produção e comercialização. Este capítulo propõe refletir sobre a ajuda alimentar com organismos geneticamente modificados (OGM) a partir da experiência do maior doador mundial de alimentos, os EUA.

## Ajuda alimentar com OGM

Definir o que é ajuda alimentar é mais complexo do que parece à primeira vista. Basicamente, pode-se dizer que é a distribuição de comida a populações necessitadas. Contudo, essa ação pode ocorrer

de diversas formas, inclusive indiretas. Neste capítulo, recorreremos ao conceito de “Ajuda Alimentar Emergencial” do Programa Mundial de Alimentos (PMA), que o define como

O alimento que é provido a curto- prazo para vítimas de desastres ou instabilidade política. Tal ajuda é livremente distribuída e é usualmente fornecida a título de doação. A ajuda alimentar emergencial pode ser canalizada bilateralmente, multilateralmente, ou por intermédio de ONG (PMA, 2012).

Uma variação importante na forma de prestar ajuda alimentar são as formas vinculada e desvinculada. No primeiro tipo, o país doador deve comprar/obter os alimentos a serem doados, ou ao menos uma parte deles, dos seus produtores nacionais. Isto é, a ajuda é vinculada ao mercado nacional do doador. Já a ajuda desvinculada é aquela em que o doador não tem a obrigação de adquirir os alimentos em seu mercado interno (BARRETT, 1998).

Neste capítulo trazemos ao debate um tipo de ajuda alimentar que deve receber ampla reflexão: a doação de alimentos produzidos nos EUA contendo OGM. A questão é importante por vários ângulos. Do ponto de vista dos direitos humanos, cabe refletir se as doações são seguras à saúde humana; e, se forem, se seria legítimo não recebê-las para não prejudicar interesses comerciais. Já do ponto de vista das Relações Internacionais, cabe indagar se as doações possuem interesses que não sejam de cunho humanitário, ou interesses que não possam ser combinados sem maiores problemas.

Segundo Jennifer Clapp (2012), o debate sobre a ajuda alimentar foi intensificado nos últimos anos e um motivo para isso foi justamente a inserção de OGM nos pacotes de ajuda dos Estados Unidos. A esse debate juntaram-se, também, controvérsias comerciais.

O primeiro caso envolveu países da África Austral e, indiretamente, União Europeia, Argentina e Canadá (ZERBE, 2004). A África Austral estava à beira de uma grave crise alimentar em 2002, decorrente de uma complexa combinação de fatores, incluindo variações climáticas, proliferação do vírus HIV e problemas de governança. Naquele ano, porém, os países da região colocaram, de forma inesperada, empecilhos de diversos graus ao recebimento de ajuda alimentar. Alguns deles somente aceitaram os grãos de milho moídos, de modo que não pudessem ser utilizados como sementes, como foi o caso de Angola, que apenas em 2004 alterou sua legislação para receber a ajuda nesses termos. Zâmbia, mais radical, rejeitou completamente as doações dos EUA e do Canadá porque os pacotes destinados à região continham milho transgênico. Os principais argumentos utilizados pelos africanos para justificar a recusa estão relacionados a três fatores: primeiro, não se conheciam os efeitos de alimentos transgênicos em organismos desnutridos ou fragilizados por doenças como a AIDS; segundo, que tais alimentos, se utilizados como sementes, poderiam contaminar a produção local, prejudicando as exportações para a União Europeia (UE), que não autoriza a comercialização de OGM e é o principal mercado daqueles países; terceiro, devido aos possíveis efeitos nocivos ao meio ambiente. Isso promoveu um amplo debate em torno da biotecnologia aplicada à agricultura e à alimentação (ZERBE, 2004; TAHRI, 2005; CLAPP, 2012).

A ONU, em resposta à polêmica gerada pela recusa dos países africanos em receber ajuda alimentar com OGM, publicou a *Declaração das Nações Unidas sobre o uso de alimentos GM como ajuda alimentar na África Austral* afirmando que a decisão de receber tais alimentos é do país receptor. Afirmou também que os alimentos geneticamente modificados não apresentam riscos à saúde humana e que cabe ao doador, de todo modo, se certificar da inocuidade dos alimentos.

Se alguns países colocaram resistência à ajuda contendo OGM, alegando não haver segurança sobre a inocuidade dos alimentos para a saúde humana e animal, bem como para o meio ambiente, gerando certa polêmica, outras doações realizadas pelos Estados Unidos foram mais claramente controversas. Tratam-se dos casos envolvendo alimentos não aprovados para consumo nos EUA, como o milho *StarLink* e o arroz *LibertyLink* (TAYLOR, TICK, 2001; BHATTACHARJEE, 2009)<sup>27</sup>.

Esses produtos foram considerados nocivos para a saúde humana ou impróprios para outros fins devido aos riscos de contaminação. Mesmo assim, eles foram incluídos em pacotes remetidos pela USAID, pelo PMA e outras agências, e destinados a países latino-americanos, como Bolívia, Equador, Guatemala, Nicarágua, e a países da África Ocidental, como Camarões, Burkina Faso e Serra Leoa, pelo menos entre 2002 e 2005 (FOE, 2006; Associated Press, 2005). No caso do arroz, chamou a atenção o fato de os EUA terem legalizado o produto dias depois de ter sido descoberta a presença da variedade em Serra Leoa, o que gerou indignação em diversos atores da sociedade civil internacional (CLAPP, 2012).

O debate criado em torno dos alimentos geneticamente modificados no âmbito da ajuda alimentar denota a necessidade de se discutir parâmetros institucionais e normativos, nacional e internacionalmente, para guiar este importante tipo de cooperação humanitária. Como os Estados Unidos são a principal fonte de

---

27 Michael R. Taylor e Jody S. Tick (2001) explicam que o Starlink é o nome dado ao milho geneticamente modificado que, através da inserção da toxina Bt e da proteína Cry9C em seu gene, permite que se torne resistente a determinados tipos de insetos. No entanto, em 1998, a Agência de Proteção ao Meio Ambiente dos EUA aprovou o Starlink apenas para consumo animal ou para outros fins que não fossem alimentares, baseada na constatação de que a proteína Cry9C e a toxina Bt podem causar alergias em seres humanos. O Liberty Link (LLRICE601), de acordo com Bhattacharjee (2009), é uma variação de arroz que foi geneticamente modificado pela empresa do agronegócio alemã Bayer CropScience, e que permite à planta ser resistente ao herbicida glifosinato-amônio, também fabricado pela Bayer. Dessa forma, quando o herbicida fosse aplicado, não seria capaz de matar a plantação de arroz. A Bayer decidiu não comercializar o Liberty Link e por isso não o submeteu a provação do Food and Drug Administration (FDA) e do United States Department of Agriculture (USDA). Após a descoberta da contaminação nas culturas de alimentos americanas, no entanto, a empresa resolveu submeter essa variedade de OGM à aprovação, mas como aponta Clapp (2012), o LL601 não era aprovado para comercialização nos EUA e foi abandonado pela Bayer em 2001. As principais empresas envolvidas na comercialização do Starlink e do Liberty Link são: Aventis, Pioneer, Monsanto, Bayer.

alimentos doados, é natural focalizar seu comportamento, ainda que seja importante examinar a política de outros países doadores. Vejamos brevemente algumas das controvérsias em torno dos alimentos transgênicos.

## Os alimentos geneticamente modificados e algumas de suas controvérsias

Os alimentos geneticamente modificados são mais um capítulo das revoluções tecnológicas da produção agrícola. A produção, o comércio e o consumo de alimentos transgênicos são polêmicos desde o início de sua aprovação para cultivo na década de 1990, nos EUA. A partir dos casos relatados acima, no começo dos anos 2000, a ajuda alimentar entrou como uma parte específica deste debate, tocando questões de solidariedade internacional, direitos humanos, política externa e interesses econômicos.

Os alimentos geneticamente modificados são eixo de pelo menos três controvérsias. A primeira é a mais clara e trata do caráter nocivo de algumas variedades, como no caso do milho *StarLink*, que fazem mal à saúde. A segunda é um pouco mais sutil e se refere aos potenciais riscos à saúde, ou seja, àqueles riscos que podem ou não existir. A terceira controvérsia está relacionada aos prejuízos econômicos nos países que recebem ajuda com transgênicos.

Pesquisadores têm apontado que muitos dos organismos geneticamente modificados podem ser prejudiciais aos consumos humano e animal, dada a ausência de testes suficientes que confirmem sua inocuidade, principalmente no que toca a riscos de longo prazo. A prudência recomendaria, portanto, não adotar esses alimentos até uma conclusão definitiva sobre sua inocuidade. Quanto aos

possíveis riscos à saúde humana, certas plantas transgênicas de primeira geração possuem genes resistentes a antibióticos, os quais podem ser transferidos para bactérias que têm como hospedeiro o ser humano, fazendo com que este se torne igualmente resistente a certos medicamentos. No que toca à produção agrícola, as plantas geneticamente mais resistentes a pragas podem acabar estimulando o surgimento de superpragas, cujo combate pode ser muito mais difícil (NODARI, GUERRA, 2003; MURPHY, YANACOPULOS, 2005; CAMARA ET. AL., 2009).

As preocupações com os possíveis efeitos nocivos dos OGM estiveram presentes nas negociações do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança<sup>28</sup>, assinado em 2000 e em vigor desde 2003, no qual foram adotados o 'princípio da precaução' e a 'imposição de informações a respeito dos transgênicos na rotulagem dos alimentos', não apenas caracterizando-os como geneticamente modificados ou não, mas especificando o tipo de gene presente no alimento (NODARI, GUERRA, 2003; MORGAN, GOH, 2004). A ajuda fornecida pelos EUA aos países da África Austral no início dos anos 2000 parece não ter respeitado esses princípios, ao menos inicialmente. É preciso apontar, porém, que os EUA não fazem parte do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, que atualmente conta com 170 membros<sup>29</sup>. Isto é bastante relevante dada a sua posição de principal fornecedor de ajuda alimentar internacional. Essa posição dos EUA pode ser compreendida pela sua tendência a adotar o 'princípio da equivalência substancial' e não o da precaução.

O princípio de equivalência substancial exige significativas semelhanças entre organismos transgênicos e naturais para garantir

---

28 O Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança surgiu da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Estabelecido em 2000, foi aprovado pelo Congresso Brasileiro em 2003. O Protocolo visa proteger a diversidade biológica frente às inovações da biotecnologia, sobretudo na regulamentação comercial dos OGM. É considerado o primeiro acordo internacional que busca regularizar o comércio, manuseio e utilização dos OGM (Borges, 2006).

29 Lista de membros disponível em <https://bit.ly/1tr58Kr>. Acesso em 17/05/2015.

que o organismo geneticamente modificado seja pelo menos tão seguro quanto o alimento derivado de culturas convencionais (ACOSTA, CHAPARRO, 2008). De acordo com esse princípio, os alimentos que são testados e apresentam aspectos similares aos alimentos naturais em “cor, textura, teor de óleo, composição e teor de aminoácidos” são considerados equivalentes (NODARI, GUERRA, 2003 p. 112). Convém salientar que os alimentos que se encaixam dentro da equivalência substancial pela legislação estadunidense dispensam rotulagem específica. Trata-se, assim, de um conceito amplamente criticado por cientistas de diversos países por conta de seu enfoque comercial e da imprecisão de seus testes, pois não seria possível comprovar que um alimento geneticamente modificado é seguro apenas por teste que compara aspectos físicos e visuais. O princípio da precaução, por sua vez, está relacionado à recusa de alimentos modificados geneticamente até que sejam apresentadas provas científicas de que os mesmos não oferecem riscos. É nesse contexto que se insere o debate entre EUA e UE no que se refere à produção, comercialização e consumo de OGM no âmbito da OMC, e que reverberam na ajuda alimentar (MORGAN, GOH, 2004; MURPHY, YANACOPULOS, 2005; CLAPP, 2012)<sup>30</sup>.

Os possíveis prejuízos econômicos decorrentes da ajuda alimentar composta de OGM faz parte da terceira controvérsia que destacamos nesta seção. Existe a preocupação de que a adoção de sementes geneticamente modificadas possa levar à diminuição da biodiversidade, bem como a uma queda da autonomia econômica dos produtores agrícolas. As sementes transgênicas possuem um alto grau

---

30 Desde 1998, a UE invoca o princípio da precaução frente à OMC para restringir as importações dos EUA. Em contrapartida, os EUA, que são o maior produtor de OGM e têm aplicado o princípio da equivalência substancial, juntamente à Argentina e Canadá, formalizaram contraposição à UE, na OMC, em 2003. O argumento em que os EUA se baseiam é que a UE estaria contrariando os princípios da OMC que visam o livre-comércio, ao barrar os produtos geneticamente modificados. Além disso, a postura da UE estaria afetando em grande medida as exportações dos EUA gerando prejuízos altíssimos, na medida em que tal postura estaria também influenciando a aceitação de seus produtos geneticamente modificados no mercado internacional (Zerbe, 2004; Clapp, 2005; Clapp, 2012).

de padronização, o que é desejável para a indústria alimentícia e de transformação, assim como são mais resistentes a mazelas produtivas, como pestes e condições climáticas adversas. Podem ser também mais produtivas do que as convencionais. Contudo, a substituição das sementes mais convencionais pelas geneticamente modificadas pode acabar diminuindo significativamente, eventualmente eliminando, a viabilidade econômica de muitas variedades, inclusive nativas. Ao mesmo tempo, as sementes transgênicas possuem, proposital ou despropositadamente, menor capacidade de reprodução e algumas chegam a ser estéreis. Isso significa que, a cada nova colheita, os produtores terão de comprar novas sementes, ficando à mercê de um leque bastante concentrado de empresas do setor (MARTINS, 2010).

Assim, com todos os questionamentos em torno dos alimentos transgênicos e as recomendações contrárias à sua comercialização, o que muitos autores têm argumentado é que prevalecem atualmente os interesses das empresas do agronegócio sobre a saúde pública e o meio ambiente (NODARI, GUERRA, 2003; TANSEY, 2008; CAMARA ET AL., 2009; CLAPP, 2012).

Um dos elementos que compõem esse debate é a expansão das regras de Propriedade Intelectual (PI) no sistema internacional, inclusive com a possibilidade de proteção sobre seres vivos, como plantas e animais geneticamente modificados (TANSEY, 2008; MARTINS, 2010). Com a proliferação dos OGM e das regras de PI, incentivada em grande medida pela demanda por novos acordos internacionais pelos EUA, o controle sobre a produção e distribuição de sementes tem se tornado mais concentrada em poucas empresas. Esse controle monopolístico sobre variedades mais efetivas, além de impactar o meio ambiente, também afeta as formas de produção alimentares tradicionais, ameaçando o controle sobre as possibilidades alimentares no futuro. A patente de inovações tecnológicas no ramo

da agricultura pode afetar produtores tradicionais na medida em que eles não possuam recursos financeiros para pagar pela licença, além da dificuldade de acesso a sementes mais férteis e a ferramentas tecnológicas de produção, tornando-se menos competitivos. As regras internacionais de PI negociadas recentemente levam à mudanças profundas nas legislações dos países receptores de transgênicos, incluindo a obrigatoriedade de patenteamento de variedades vegetais (o que não é obrigatório pelas regras do TRIPS). Trata-se de uma mudança importante, porque limita as flexibilidades que os agricultores, especialmente os pequenos, possuem na utilização, armazenamento e distribuição de sementes tradicionais. Ainda, a proteção dos OGM, por meio de patentes tende também a criar grandes corporações monopolizadoras devido à concentração de poder nos detentores das patentes. Pode-se afirmar então que por ser pioneiro na agricultura biotecnológica, e aliar isso à defesa da proteção de PI, os EUA se tornam mais poderosos e hegemônicos, no campo alimentar, com a disseminação dos OGM (TANSEY, 2008).

Não se pode desconhecer, no entanto, que há autores, como Paarlberg (2010), Acosta e Chaparro (2008) e Smyth (2016), que defendem o consumo de alimentos transgênicos como uma solução para os problemas alimentares mundiais. O avanço das intervenções genéticas seria importante para preparar a agricultura para futuros desafios globais, como o aumento populacional e a mudança climática. Para Smyth, atores como Friends of Earth e Green Peace acabam por influenciar a escolha de governos da África quando fazem publicações contra os OGM.

No entanto, para além das questões científicas, o temor das pessoas que se opõem à produção de OGM está associado a um espectro mais amplo de questões, que inclui a concepção de que as

empresas transnacionais estariam mais interessadas em aumentar seus lucros do que em proteger o meio ambiente ou aliviar a fome.

Além disso, a possibilidade de que os transgênicos possam invadir ecossistemas selvagens com efeitos prejudiciais sobre biodiversidade, bem como a concorrência desleal com outros sistemas agrícolas, como o agroecológico, resultam, muitas vezes, na falta de confiança nos órgãos responsáveis pela regulação das culturas geneticamente modificadas.

A polêmica em torno dos transgênicos também divide a sociedade norte-americana. De acordo com o Global Legal Research Center (2014, p.209), da Biblioteca de Direito do Congresso, pesquisas de opinião pública realizadas entre 2001 e 2006 indicam que “o apoio à introdução de alimentos geneticamente modificados no suprimento de alimentos manteve-se estável entre 26% e 27%”, ao passo em que a “oposição à introdução de tais alimentos caiu de 58% para 46% no período”. A opinião acadêmica e científica também é dividida. Em linhas gerais, organizações em torno da pesquisa científica (ex.: National Research Council, American Association for the Advancement of Science, American Medical Association) entre os favoráveis; e organizações ambientalistas, de produção orgânica e de consumidores (ex.: Greenpeace, Organic Seed Growers and Trade Association, Center for Food Safety) entre os contrários (Global Legal Research Center, 2014).

## Motivos dos EUA

Em meio à polêmica que envolve os OGM, cabe indagar o porquê de os EUA utilizarem tais produtos em sua ajuda alimentar. Parece-nos que os interesses norte-americanos em estimular a doação

desses alimentos são principalmente econômicos (ZERBE, 2004; TANSEY, 2008; CLAPP, 2012). Tendo em vista que o país é atualmente o maior produtor de alimentos geneticamente modificados do mundo e que o seu mercado não é capaz de absorver toda a produção - e em alguns casos nem é legalmente permitido que absorva produção alguma -, torna-se imperativo o escoamento para o exterior. Tradicionalmente, a ajuda alimentar tem sido uma das principais formas de diminuir a oferta doméstica de grãos nos EUA e, no caso dos grãos transgênicos, não parece ser diferente (LIMA, DIAS, 2016). Diven (2006), por exemplo, demonstra que as doações são baseadas nos estoques excedentes de commodities sem capacidade de absorção pelos mercados, e não primordialmente relacionadas a deficiências da produção de grãos nos países receptores. Sua pesquisa, que vai de 1955 a 1991, conclui que a ajuda tem baixo cunho humanitário e maior motivação comercial, no sentido de amortizar variações negativas nas exportações de alimentos dos EUA (DIVEN, 2006).

Além disso, consoante à sua história, o desenvolvimento de mercados externos também seria um objetivo da ajuda. Quanto mais países permitirem o cultivo, o consumo e o comércio de transgênicos, mais mercados poderão ser atingidos pelos norte-americanos. Isto é, a ajuda alimentar geneticamente modificada poderia ser uma maneira de introduzi-los indiretamente, forçando uma situação que leve à condição de permissão, abrindo possibilidades econômicas nos campos da produção, do comércio e da tecnologia. Isso poderia ter impactos nos regimes internacionais, por exemplo, no de propriedade intelectual. Quanto mais disseminada e ampla for a prática dos alimentos geneticamente modificados entre os Estados, maior poderá ser o apoio, ou menor a resistência, a padrões mais rígidos de PI. O inverso também seria verdadeiro. Quanto mais países se tornam signatários de acordos do PI que prevêm a proteção patentária sobre

sementes, mais vulneráveis às pressões de mercado das empresas que demandam a comercialização de OGM.

Esses traços mais comerciais do que humanitários derivam das relações políticas entre grupos de interesse, legisladores e atores do executivo. Visando a interesses privados e eleitorais, ainda que sem excluir completamente atores preocupados com a solidariedade, o mote humanitário ficaria em segundo plano.

A ONG Friends of Earth (FOE) também aponta os interesses econômicos que podem guiar as ações dos EUA em relação à preferência pela doação de alimentos geneticamente modificados. O relatório da FOE de 2015 considera que a nível mundial as culturas dos EUA que contêm OGM têm sido freadas pelas leis e regulamentações. Além disso, a tecnologia relacionada à engenharia genética tem sido rejeitada pelos consumidores em algumas regiões. O país passou então a defender ações contra regulamentações que restrinjam o uso de transgênicos. Entre elas, ações de assistência àqueles países que estão em vias de implementar estruturas nacionais de biossegurança (FOE, 2015).

A Sustainable Pulse (2016) e Cornish (2018) chamam atenção para o fato de a Fundação Gates trabalhar em parceria com a USAID, o Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido e a Agência de Cooperação Internacional do Japão para difundir os OGM nos países em desenvolvimento. Isso ocorre através de investimentos em biotecnologia, principalmente em países africanos, sob o argumento de reduzir a insegurança alimentar por meio da diminuição do uso de produtos químicos, redução das vulnerabilidades da planta durante as secas, dentre outros argumentos.

A atuação da USAID, que possui influência do agronegócio, demonstra a postura dos EUA na promoção dos OGM em de projetos como o ABSP (Projeto de Suporte à Biossegurança Agrícola) e o PBS (Programa para Sistemas de Biossegurança). O ABSP e o PBS

apresentam orçamentos que somados chegam a cerca de 28 milhões de dólares, e objetivam implementar políticas favoráveis aos EUA para os problemas de biossegurança, segurança alimentar, direitos sobre PI e transferência de tecnologia na África e Ásia (FOE, 2015).

Porém, após anos de experiência no continente africano com a produção de OGM, a segurança alimentar não foi assegurada. O Modelo Africano de Leis sobre Biossegurança são uma resposta para tentar proteger os países africanos dos passíveis efeitos negativos dos OGM, além de frear a expansão do agronegócio e das regras de PI que podem beneficiar apenas as grandes corporações envolvidas (FOE, 2015).

Após 60 anos de ajuda alimentar sistemática, no entanto, os EUA vêm tentando adotar uma nova postura devido às críticas, polêmicas, bem como ao fortalecimento político dos grupos mais vinculados aos direitos humanos. Os governos Bush e Obama buscaram implantar políticas de doação não vinculada para reduzir custos com ajuda alimentar sem perder *soft power*, e evidenciando maior preocupação humanitária. Interesses protecionistas, no entanto, acabam limitando severamente as possibilidades de reforma (DIVEN, 2006; LIMA, DIAS, 2016). Tendo que adquirir os alimentos para a ajuda no mercado nacional, saturado de commodities GM, fica, em tese, mais difícil de compor pacotes com comida natural - supondo que esse fosse um objetivo. Porém, Zerbe (2004) destaca que estoques significativos de alimentos não GM estavam disponíveis, apesar das afirmações em contrário do governo. O problema era a relutância da USAID em se envolver em discussões sobre OGM, e em buscar alternativas à ajuda alimentar vinculada.

Não devemos desconhecer, porém, os argumentos norte-americanos que defendem a ajuda alimentar GM. Ao se pronunciar sobre a polêmica com a África Austral, durante a crise de 2002, os EUA tomaram como argumento mais forte o fato de que seus próprios

cidadãos consomem esses alimentos<sup>31</sup>. Baseiam-se, também, nos argumentos de cientistas que defendem que os transgênicos seriam uma ferramenta contra a fome no mundo futuro, pela capacidade desse tipo de alimento ser manipulado para conter maior teor de nutrientes, além de ser programado para ser mais resistente a pragas e vírus (ZERBE, 2004; HALEWOOD E NNADOZIE, 2008). Tomemos como exemplo o relatório do International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications (2014):

Provisional data for 1996 to 2013 showed that biotech crops contributed to Food Security, Sustainability and Climate Change by: increasing crop production valued at US\$133.3 billion; providing a better environment, by saving ~500 million kg a.i. of pesticides in 1996-2012; in 2013 alone reducing CO2 emissions by 28 billion kg, equivalent to taking 12.4 million cars off the road for one year; conserving biodiversity in the period 1996-2013 by saving 132 million hectares of land; and helped alleviate poverty by helping 16.5 million small farmers, and their families totaling >65 million people, who are some of the poorest people in the world. Biotech crops can contribute to a “sustainable intensification” strategy favored by many science academies worldwide, which allows productivity/production to be increased only on the current 1.5 billion hectares of global crop land, thereby saving forests and biodiversity. Biotech crops are essential but are not a panacea and adherence to good farming practices, such as rotations and resistance management, are a must for biotech crops as they are for conventional crops (ISAAA, 2014).

---

31 O argumento deve ser tomado com cautela, pois há distintas variedades de transgênicos, e cada uma delas deve ser testada e aprovada após sua invenção. Uma variedade de OGM consumida nos EUA pode não ser a mesma presente na ajuda alimentar (Halewood e Nnadozie, 2008).

No entanto, é necessário verificar que há controvérsias em relação aos dados difundidos pela ISAAA. A FOE, em seu relatório de 2015 faz críticas a ISAAA e explica que a mesma ajuda a difundir os OGM. Segundo a FOE (2015), a ISAAA pode ser considerada a ferramenta mais poderosa criada pelos EUA, com auxílio da USAID e do setor privado, para promoção dos OGM, uma vez que esse serviço internacional busca mostrar a adoção de OGM ao redor do mundo e que essa expansão seria segura. A FOE analisa com frequência os dados disponibilizados pela ISAAA e encontrou defeitos que elevam o volume dos números de culturas de OGM ao redor do mundo. Dentre os defeitos estão a dupla contagem de culturas que tem mais de um traço de engenharia nelas e o arredondamento do número de hectares plantados em determinado país para o milhão mais próximo, mesmo assim, o sucesso dos OGM são aceitos e reproduzidos na academia e mídia.

Após o incidente dos transgênicos na África, como forma de atestar a segurança dos OGM, o *Washington Foreign Press Center* conduziu uma pesquisa em que jornalistas da África Austral poderiam analisar a política de agricultura biotecnológica dos EUA. Ao final da pesquisa, os relatórios indicavam que os jornalistas africanos estavam seguros da inocuidade dos GMO e ficaram até entusiasmados com a possibilidade de a biotecnologia trazer desenvolvimento ao continente africano. Nesse mesmo sentido a USAID e a União Nacional dos Agricultores de Zambia (ZNFU) promoveram um plano para implantação da biotecnologia na Zâmbia. Estando ciente dos riscos ao meio ambiente e à biodiversidade, a USAID e a UNAZ realizaram um Projeto de Aprimoramento Comercial e de Investimento em Zâmbia (ZAMTIE) em junho de 2002, no seio da crise africana, para propor estratégias que proporcionem o desenvolvimento econômico e comercial de Zâmbia através da biotecnologia (GREGORY, SIMWANDA, 2002). No entanto, além de demonstrar os benefícios da biotecnologia

como um dos principais argumentos dos EUA para sua disseminação, o ZAMBITE também pode ser utilizado como uma das ferramentas utilizadas pela USAID para abertura de mercado para a biotecnologia norte-americana.

## A disseminação de OGM pelos regimes internacionais

A emergência de desenvolvedores de novas variedades vegetais levou à criação de um amplo mercado de sementes, que, por sua vez, passaram a demandar proteção privada sobre esses novos produtos. A proteção a novas variedades vegetais tem origem na legislação estadunidense e se internacionalizou com a aprovação do Acordo da UPOV<sup>32</sup> em 1961. Pelo acordo, os países deveriam conceder proteção a novas variedades vegetais que alcançassem os requisitos mínimos<sup>33</sup> (PVP) e que derivassem de melhoramentos tanto por métodos tradicionais, como a reprodução assexuada, quanto por métodos que utilizam engenharia genética como é o caso dos transgênicos.

A aprovação do TRIPS em 1995 trouxe também a obrigação dos países concederem proteção privada às novas variedades vegetais, entretanto permitiu que os países as excluíssem da obrigação de concessão de patentes<sup>34</sup>. Assim, o TRIPS não obrigou a concessão de patentes para variedades vegetais, mas estabeleceu a necessidade de proteção privada aos desenvolvedores. Entretanto, o acordo não estabeleceu exatamente qual modelo de proteção os países deveriam

---

32 A UPOV é uma organização intergovernamental com base em Genebra estabelecida em 1961 e revisada por acordos em 1972, 1978 e 1991.

33 Em geral, para a concessão de um título de proteção, a nova variedade vegetal deve ser nova no mercado, distinta, uniforme e estável (Dutfield, 2011).

34 No artigo 27 fica exposta a obrigação de proteger "as variedades vegetais, seja por meio de patentes, seja por meio de um sistema sui generis eficaz, seja por uma combinação de ambos".

adotar. O sistema da UPOV foi, em geral, preferido pelos países na adequação de seus sistemas nacionais às novas regras multilaterais (YAMAMURA, 2006; BRAHMI, CHAUDHARY, 2011).

Um aspecto fundamental do sistema de proteção a novas variedades vegetais é o equilíbrio entre o direito daquele que as desenvolve e os usuários. Esse equilíbrio se manifesta nos chamados *farmers' privilege* e *breeders' exemption*. O primeiro especifica que os agricultores têm direito de armazenar, replantar e trocar materiais de propagação protegidos (flores, frutos e sementes), enquanto as *Breeders' exemption* estabelecem o direito de acesso e uso de variedades protegidas para fins de pesquisa e desenvolvimento (sem necessidade de autorização do titular do direito), mesmo que para desenvolvimento de novas variedades. Essas duas flexibilidades, estabelecidas claramente no acordo da UPOV de 1978, permitem a sustentabilidade da pequena produção, enquanto autoriza pesquisa para o continuado melhoramento de novas variedades (CORREA, 2012). Muitos países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, adotaram esse regime. Entretanto, a versão UPOV de 1991 limitou severamente essas duas exceções. No que se refere ao *Farmer's privilege*, limita-o ao estender os direitos dos inventores a virtualmente todos os atos referentes à produção e reprodução das variedades vegetais: armazenamento, replantio e troca passariam a ser permitidos mediante pagamento de *royalties*. Enquanto que o *breeders' exemption* foi limitado ao se considerar ilegal o uso de variedades protegidas para fins de pesquisa sem autorização do detentor

Os EUA, em seus acordos de livre-comércio, estabelecem a obrigatoriedade dos seus parceiros comerciais concederem patente para seres vivos, incluindo novas variedades vegetais, ou que assinem a versão de 1991 da UPOV, que aproxima o sistema de proteção ao mecanismo da patente (esse confere os direitos mais absolutos aos detentores). Assim, os EUA vêm buscando uma proliferação de

sistemas de proteção a variedades vegetais que se coadunem com os interesses monopolísticos de suas empresas do setor sementeiro e de desenvolvimento de OGM.

Tendo em vista tais considerações sobre o avanço da PI em relação à proteção de organismos e variedades vegetais, podemos nos questionar sobre os efeitos comerciais da inserção de alimentos GM modificados nos pacotes de ajuda alimentar dos EUA. Dois casos oferecem evidências interessantes.

Um dos casos polêmicos sobre a proteção de invenções relacionadas às variedades vegetais envolveu a Monsanto e um fazendeiro canadense, Percy Schmeiser. De acordo com Ziff (2005), Schmeiser teria praticado um ato de pirataria de patentes quando utilizou sem autorização sementes de canola Roundup Ready, da Monsanto, em sua plantação. A corporação processou, em 2001, o fazendeiro Schmeiser por utilizar sementes patenteadas pela empresa. Schmeiser afirma não ter adquirido de nenhuma forma a biotecnologia da Monsanto e que as plantas geneticamente modificadas podem ter sido fruto de contaminação por reprodução cruzada, que as sementes poderiam ter caído em suas terras através do vento ou terem sido carregadas por animais ou insetos. Como nesse caso a patente foi concedida sobre o gene e não sobre a planta, o fazendeiro até poderia ter uma planta diferente em seu cultivo, mas se as sementes de alguma forma chegaram a sua plantação com o gene protegido, esse gene poderia estar presente em qualquer planta que tivesse contato com ele, fazendo com que a planta automaticamente fosse também protegida. A Suprema Corte do Canadá decidiu em favor da Monsanto, argumentando que a patente sobre a variedade era válida e que o fazendeiro teria infringido a proteção concedida à Monsanto (KIMBRELL, MENDELSON 2005; SCHUBERT, 2005; ZIFF, 2005).

Há diversos casos semelhantes ao de Schmeiser (SCHUBERT, 2005). Kimbrell e Mendelson (2005), por meio do relatório do *Center*

for *Food Safety* do ano de 2005, intitulado de “*Monsanto vs US Farmers*”, apontam que a corporação tem se aproveitado de seus direitos de PI sobre sementes GM para perseguir judicialmente agricultores que venham a utilizar tais sementes sem permissão. No entanto, muitos desses agricultores reclamam que suas plantações foram contaminadas involuntariamente com o material geneticamente modificado da Monsanto. O agricultor norte-americano da Dakota do Norte, Tom Wiley, desabafa e relata que “agricultores estão sendo processados por ter OGM em sua propriedade que eles não compraram, não querem, não vão usar e não podem vender” (WILEY apud KIMBRELL E MENDELSON, 2005).

Kimbrell e Mendelson (2005) citam outros dois casos semelhantes ao de Schmeiser, de agricultores que foram prejudicados pela multinacional nos EUA: o caso do fazendeiro Hartkamp e da família Thomason. No primeiro caso, o fazendeiro Hartkamp foi processado pela Monsanto em 2000 por ter utilizado em sua plantação a soja Roundup Ready sem autorização, mesmo que seu uso tenha sido de forma inconsciente. O fazendeiro acabou perdendo milhões de dólares no processo e acabou por vender sua propriedade por um preço menor do que quando ele a adquiriu.

A família Thomason também foi processada pela Monsanto, dessa vez pelo uso inconsciente do algodão Bt geneticamente modificado cuja patente pertence à multinacional. O comerciante que vendeu as sementes não contou aos Thomason que as sementes eram patenteadas, nem pediu que a família assinasse algum acordo de tecnologia. O resultado foi que a família Thomason foi processada e teve que pagar mais de um milhão de dólares à Monsanto pelo cultivo de 4.000 hectares de algodão Bt, mesmo no caso de suas terras terem sido contaminadas inconscientemente. Muitos fazendeiros acabam por falir, devido ao custo dos processos e pela indenização que eles

são obrigados a pagar à corporação pela utilização de sementes GM que são patenteadas (KIMBRELL, MENDELSON, 2005).

Isso gerou e pode continuar gerando impactos imensos para pequenos produtores ou até mesmo grandes produtores, pois tais sementes podem ser disseminadas ao redor do mundo e a Monsanto teria o direito de processar qualquer plantação que fosse contaminada com seus genes patenteados.

Isso também pode ter grande impacto sobre a ajuda alimentar na medida em que pequenos produtores agrícolas que receberem sementes por meio de ajuda alimentar estarão restritos a utilizar tais sementes. Além disso, corre-se o risco de plantações serem contaminadas com as sementes de OGM involuntariamente. No caso dos países da África Austral, isso poderia sujeitar produtores a processos judiciais, conforme a legislação do país mas, mesmo não havendo o risco de processo, poderia fazê-los perder o importante mercado consumidor europeu.

## Considerações Finais

Ao analisar a ajuda alimentar fornecida pelos EUA, especificamente a ajuda envolvendo alimentos geneticamente modificados, identificamos a penetração de interesses econômicos vinculados à biotecnologia. O escoamento de excedentes, bem como a abertura mercados, parecem constituir motivos para a inclusão de OGM nos pacotes de ajuda, mesmo que aqueles alimentos não sejam permitidos nos países receptores. A necessidade de abertura do mercado internacional encontra ao menos duas barreiras – saúde pública e comércio – que estão imbricadas. Por um lado, o princípio da precaução aplicado pela União Europeia no âmbito da OMC, que

vetava a importação de alimentos geneticamente modificados pela falta de resultados suficientes das pesquisas sobre a segurança no consumo desses alimentos. Este argumento também é utilizado por países da África Austral que se recusaram a receber as doações. Por outro lado, há o interesse comercial. No caso específico daqueles países africanos, está a precaução contra a perda do mercado importador da UE. Assim, pode-se considerar que se as medidas emergenciais visam sanar problemas nos países africanos, elas também avançam em objetivos políticos e econômicos dos EUA, sem levar em conta a concepção de saúde pública dos países receptores, nem seus interesses comerciais.

## Referências

ACOSTA, O. CHAPARRO, A. Genetically Modified Food Crops and Public Health. **Acta Biológica Colombiana**, v. 13, n. 3, p. 3-26, 2008.

ASSOCIATED PRESS. **Group: Banned corn included in food aid. NBC News**. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/FgVZha>>. Acesso em 08 mai. 2015.

BARRETT, C. B. Food aid: is it development assistance, trade promotion, both, or neither? **American Journal of Agricultural Economics**, 1998. p. 566-571.

BHATTACHARJEE, R. B. **Liberty Link Rice: A True History of Contamination**. Malaysia: Pesticide Action Network Asia And The Pacific (PAN AP), 2009.

BORGES, I. de C. et al. Impactos do Protocolo de Cartagena sobre o Comércio de Commodities Agrícolas. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Vol. 3, n. 2, 2006. p.19-33.

BRAHMI, P.; CHAUDHARY, V. Protection of plant varieties: systems across countries. **Plant Genetic Resources**, v. 9, n. 03, 2011, p. 392-403.

CAMARA, M. C. C. et al. Transgênicos: avaliação da possível (in) segurança alimentar através da produção científica. **Hist. cienc. saude-Manguinhos**, Set 2009, vol.16, no.3, p.669-681.

CLAPP, Jennifer. **The political economy of food aid in an era of agricultural biotechnology**. Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations, v. 11, n. 4, p. 467-485, 2005.

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

CORNISH, L. **Who are the donors taking on GMOs?** Disponível em: <<https://goo.gl/Zta7xH>>, acesso em 21 Set. 2018.

DIVEN, P. A coincidence of interests: The hyperpluralism of US food aid policy. **Foreign Policy Analysis**, v. 2, n. 4, 2006 p. 361-384,

FAO. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2018**. Building climate resilience for food security and nutrition. Rome, FAO, 2018

FRIENDS OF EARTH. **Africa Contaminated By Unapproved GM Rice From The United States**. Disponível em: < <https://goo.gl/BzLtc5> > Acesso em 08 mai. 2015.

GLOBAL LEGAL RESEARCH CENTER. **Restrictions on Genetically Modified Organisms**. The Law Library of Congress, 2014. Disponível em <<https://goo.gl/QiSzLu>>. Acesso em: 02 jul. 2015.

GREGORY, P.; SIMWANDA, L. **Agricultural Biotechnology and Biosafety in Zambia**. Zambia National Farmers Union, Zambia Trade and Investment Enhancement Project (ZAMTIE), 2002.

HALEWOOD, M.; NNADOZIE, K.. Giving Priority to the Commons:The International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. Resources for Food and Agriculture (ITPGRFA). In: TANSEY (org) **The Future Control of Food**. Routledge, 2012. p. 137-162.

JAMES, C. Global status of commercialized biotech/GM crops: 2014. **ISAAA brief**, v. 49, 2015.

KIMBRELL, A.; MENDELSON, J. **Monsanto vs. US farmers**. Center for Food Safety, 2005.

LIMA, T; DIAS, A. **Ajuda alimentar internacional dos EUA: política externa, interesses econômicos e assistências humanitária**. Revistas Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, João Pessoa, vol. 1, n. 1, 2016. p. 189-211.

MARTINS, A. R. A.. **Dependência e monopólio no comércio internacional de sementes transgênicas**. Dissertação de mestrado. Unicamp, 2010.

MORGAN, D; GOH, G. Genetically modified food labelling and the WTO agreements. **Review of European Community International Environmental Law**, v. 13, n. 3, 2004. p. 306-319.

MURPHY, J.; YANACOPULOS, H.. Understanding governance and networks: EU-US interactions and the regulation of genetically modified organisms. **Geoforum**, n. 36, 2005. p. 593-606.

NODARI, R. O.; GUERRA, M. P. Plantas transgênicas e seus produtos: impactos, riscos e segurança alimentar (Biossegurança de plantas transgênicas). **Rev. Nutr.**, vol.16, no.1,2003. p.105-116.

ONU. **United Nations Statement Regarding the use of GM Foods as Food Aid in Southern Africa**. Disponível em: <<https://goo.gl/x3ruSv>>, acesso em 21 de Set. de 2018.

PAARLBERG, R. **Food Politics**. What everyone needs to know. Oxford University Press, 2010.

ROFFE, Pedro. Bringing minimum global intellectual property standards into agriculture: The agreement on trade-related aspects of intellectual property rights (TRIPS). In: TANSEY (org) **The Future Control of Food**. Routledge, 2012. p. 70-90.

SCHLESSINGER, L. ENDRES, A. B.. **The Missing Link: Farmers' Class Action Against Syngenta May Answer Legal Questions Left After the StarLink and LibertyLink Litigation**. Disponível em: <<https://goo.gl/juzRfL>>. Acesso em 18 Mai. 2015.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2008.

SMYTH, S. **Starvation or GMO Food Aid, Which Would You Prefer?** Disponível em: <<https://goo.gl/Wur5Ej>>, acesso em 21 set. 2018.

SUSTAINABLE PULSE. **Gates Foundation and USAID Spread GMO Industry Control over Traditional African Crops**. Disponível em: <<https://goo.gl/NEyPhn>>, acesso em 21 set. 2018.

TANSEY, Geoff (Ed.). **The Future Control of Food: A guide to international negotiations and rules on intellectual property, biodiversity and food security.** Routledge, 2008.

TAYLOR, M. R.; TICK, J. S. **The StarLink case: Issues for the future.** Washington DC: Resources for the Future, p. 2001.

WFP. **UN World Food Programme Review of 2017.** Disponível em: < <https://goo.gl/zytSH7> >, acesso em 01 out. 2018.

YAMARURA, S. **Planta Transgênicas e Propriedade Intelectual: Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil Frente aos Marcos Regulatorios.** 2006. Dissertação de Mestrado do curso de política científica e tecnológica da UNICAMP, 150p.

ZERBE, Noah. Feeding the famine? American food aid and the GMO debate in Southern Africa. **Food Policy**, v. 29, n. 6, 2004, p. 593-608.

ZIFF, Bruce. Travels with my plant: Monsanto v. Schmeiser revisited. **U. Ottawa L. & Tech. J.**, v. 2, 2005. p. 493.

# **6 – Da insegurança à dependência alimentar: padrão de acumulação e apropriação de terras na Argentina**

Agostina Costantino

## **Introdução**

Desde o final do século XIX, a Argentina tem sido frequentemente chamada de o “celeiro do mundo” devido a sua capacidade de produzir cereais e outros alimentos. Na mesma veia, muitos meios de comunicação e líderes políticos costumam dizer que “nós podemos” alimentar milhões de pessoas. No entanto, as perspectivas alimentares na Argentina pioraram nos últimos anos. Objetivos de segurança e de soberania alimentar não são atingidos simplesmente com a capacidade de um país de produzir alimentos, nem são alcançados simplesmente com o livre jogo das leis do mercado.

Desde o final dos anos 1970, e mais rapidamente desde os anos 1990, a Argentina passou por um processo de desregulamentação dos mercados em geral, e dos mercados de alimentos em particular, que conduziram à vulnerabilidade dos pequenos produtores, à liberalização de preços e ao completo desaparecimento de muitas produções que abasteciam os mercados locais. Esse conjunto de medidas faz parte de um novo padrão de acumulação orientado para a produção e a exportação de bens primários e manufaturados baseados em recursos naturais (entre eles, alimentos). A partir dos anos 2000, o

aprofundamento desse modelo deu lugar a um fenômeno que também começou a ocorrer em outros países dependentes: a apropriação de terras, entendida como a forma assumida pelo processo histórico de concentração da terra em contexto da abertura de contas externas e da livre mobilidade do capital internacional. Esse fenômeno implicou a desapropriação de milhões de hectares que passaram para as mãos de investidores ou governos estrangeiros.

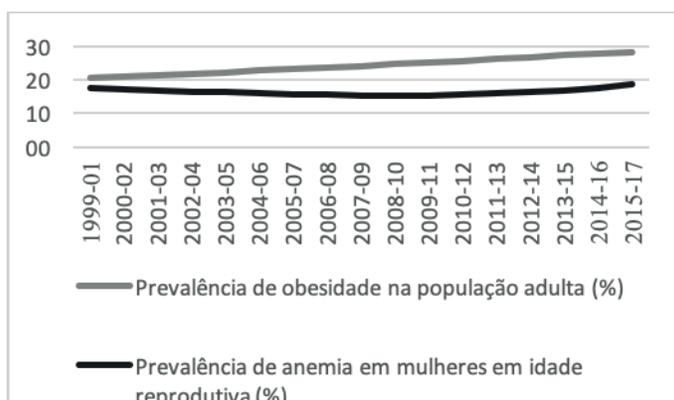
O objetivo deste capítulo é mostrar os efeitos que esse padrão de acumulação teve na segurança alimentar na Argentina. Ao mesmo tempo, tendo em conta o fenômeno da apropriação de terras (*land grabbing, acaparamiento de tierras*), indagamos sobre os possíveis efeitos que isso pode ter sobre a soberania alimentar (entendida como a capacidade de decidir qual alimento é produzido, como e por quem) a longo-prazo.

A estrutura do capítulo é a seguinte: a seção 1 apresenta uma visão geral da situação alimentar na Argentina; a seção 2 aborda a relação entre o padrão de acumulação e a segurança alimentar; a seção 3, mostra os possíveis impactos que o processo de apropriação de terras pode ter sobre a soberania alimentar. Algumas conclusões são apresentadas ao final.

## A situação da alimentação na Argentina

De acordo com dados da FAO sobre segurança alimentar, a Argentina seguiu nos últimos anos a tendência mundial de diminuição da proporção de população desnutrida e, em comparação com outros países da região, possui uma melhor infraestrutura em termos de acesso a água potável e outros serviços de saúde. No entanto, como mostra a gráfico 1, alguns indicadores refletem uma piora nas

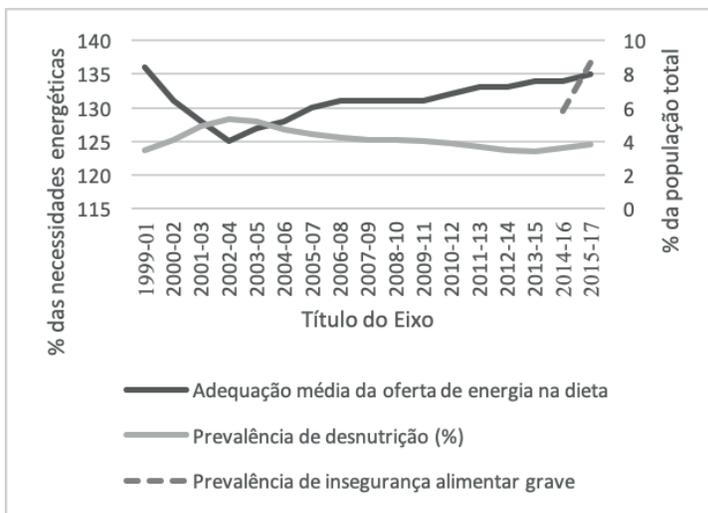
condições de alimentação da população. Por exemplo, a porcentagem da população adulta com obesidade cresceu, assim como a proporção de mulheres com anemia em idade reprodutiva.



**Gráfico 1.** Indicadores selecionados sobre a situação alimentar na Argentina I (1999 – 2017), % da população total  
Fonte: Elaboração própria baseada em *Food Security Indicators* de la FAO.

Além disso, e apesar da melhoria de alguns indicadores alimentares estruturais da Argentina nos últimos anos (a prevalência de desnutrição diminuiu de 5,3% em 2002-2004 para 3,8% em 2015-2017), um processo mais severo de deterioração de outros indicadores de desnutrição começou a ser observado mais recentemente. A “suficiência da oferta média de energia dos alimentos” (gráfico 2) refere-se ao fornecimento de energia alimentar como uma porcentagem das necessidades energéticas de cada país. Este indicador, juntamente com a prevalência da desnutrição, torna possível analisar se a desnutrição se refere principalmente ao suprimento inadequado de alimentos ou má distribuição de alimentos. Em termos gerais, pode-se observar na figura 2 que essas duas séries seguiram tendências opostas desde o final dos anos 90, ou seja, a prevalência de desnutrição aumentou

enquanto a oferta de alimentos piorou (até 2002-04) e vice-versa (de 2002-04).



**Gráfico 2.** Indicadores selecionados sobre a situação alimentar na Argentina II (1999 - 2017)

Fonte: Elaboração própria baseada em *Food Security Indicators* de la FAO.

No entanto, essa correlação é quebrada a partir do período 2014-2016, quando se observa um aumento na oferta de alimentos, ao mesmo tempo em que aumenta o percentual da população com desnutrição. Embora haja apenas alguns anos para se tirar conclusões sobre isso, pode-se acrescentar que a grave insegurança alimentar no país também aumentou consideravelmente desde 2014-2016. De acordo com o indicador da FAO, classifica-se uma família como gravemente insegura quando pelo menos um adulto não reporta estar exposto por períodos de pelo menos um ano às experiências mais severas descritas pela “Escala de Experiência de Segurança”, que incluem, por exemplo: ter sido forçado a reduzir a quantidade

de comida, pular refeições, passar fome ou passar um dia inteiro sem comer nada por falta de dinheiro ou outros recursos. Vejamos então, ao explicar o agravamento da situação atual, quais são as características do padrão de acumulação desenvolvido na Argentina que permitem discernir algumas das causas desta configuração particular da situação alimentar na Argentina.

## O padrão de acumulação e segurança alimentar

Um “padrão de acumulação” refere-se à maneira pela qual o capital se acumula e se reproduz em um dado momento e lugar. O objetivo do capital é sempre se expandir por meio da obtenção de lucros, mas a maneira pela qual esse objetivo é alcançado muda ao longo do tempo e entre países, e tem grandes consequências em termos sociais e políticos.

Há fortes indícios de que, na Argentina, a última grande mudança no padrão de acumulação ocorreu na ditadura civil-militar em 1976.<sup>35</sup> Desde aquela época, a economia do país passou de industrialização liderada pelo Estado para exploração das vantagens comparativas e início da aplicação das “reformas estruturais”. O governo procurou eliminar os obstáculos à acumulação, diminuindo os custos salariais (pela repressão direta) e outros custos (por meio da abertura comercial). Buscou também resolver a crise de crédito (liberalização da circulação de capitais e desregulamentação do sistema financeiro) e direcionar recursos estatais para a promoção de negócios no setor mais concentrado da burguesia (por meio de

---

35 Esta declaração não implica que não haja mudanças políticas, econômicas ou sociais relevantes desde aquela data. Mas as grandes características do modo como o capital se acumula (exploração de vantagens comparativas para exportação nas mãos de grandes capitais transnacionais) permanecem quase inalteradas, além de mudanças no governo. Para uma discussão mais detalhada sobre o assunto, leia Schorr (2013).

promoção e compras estatais e da desnacionalização de empresas públicas). Em suma, a ideia era disciplinar tanto uma parte do capital (via abertura e aumento da concorrência) como o trabalho (pela repressão).

Este processo foi concluído durante os anos 1990. Em 1991, o decreto de desregulamentação econômica foi sancionado “com o objetivo de consolidar a estabilidade econômica, evitando distorções no sistema de preços relativos e melhorando a alocação de recursos na economia nacional” (Poder Ejecutivo Nacional, 1991), fazendo uso do poder policial sancionado pela lei de reforma do Estado em 1989. Sob a idéia de que a intervenção do Estado era “incompatível com o espírito deste Decreto” (p. 8), incluía, entre outras desregulamentações (Poder Ejecutivo Nacional, 1991):

- A eliminação de restrições ao fornecimento de bens e serviços em todo o país, e todas as outras restrições que distorcem os preços de mercado, evitando a interação espontânea de oferta e demanda.
- Liberalização e desregulamentação do transporte automotivo de cargas rodoviárias.
- A eliminação de todas as restrições, cotas e outras limitações quantitativas sobre importações e exportações de mercadorias.
- A dissolução dos seguintes órgãos reguladores: Junta Nacional de Granos, Junta Nacional de Carnes, Instituto Nacional Florestal, concentração pesca mercado, Instituto Nacional de Actividade Equestre, Comissão de Produção e Regulamentação do Comércio da Erva-mate, o mercado destinatário nacional de erva-mate, gestão nacional do açúcar.

- Liberação e eliminação de cotas para produção e comercialização de erva-mate, vinho, leite e outras produções regionais.
- A eliminação das restrições de horários e dias de trabalho na prestação de serviços de carga e descarga para o pleno funcionamento dos portos de forma ininterrupta.

A partir de 2002, uma série de políticas destinadas a impulsionar a agricultura e a mineração começou a ser aplicada. Em termos políticos, um ponto central foi o “Plano estratégico agroalimentar e agroindustrial participativo e federal 2010-2020” lançado em 2010 e celebrado entre governo, universidades nacionais, organizações internacionais (CEPAL, FAO, IICA, UNDP), câmaras empresariais e representantes das principais cadeias de valor. Seus principais objetivos eram aumentar a produção e, principalmente, a exportação de produtos agrícolas. Por outro lado, anunciou-se a criação de mais mercados consumidores internos, mas não houve detalhamento de quais produções seriam aumentadas para serem destinadas a eles (como foi feito com os mercados de exportação); e o aumento da produção de legumes (não incluído nas metas de exportação, portanto, destinados ao mercado interno) foi o mais baixo de todos os objetivos (ver o terceiro item da lista abaixo). Aqui estão alguns objetivos específicos do plano:

- Aumentar a área semeada com grãos de 33 milhões de hectares em 2010 para 42 milhões de hectares em 2020 (27%). Em particular: arroz (62%); girassol (61%); milho (56%), soja (20%) e trigo (111%).

- Aumentar a área semeada com algodão em 126%, de 310 mil para 700 mil, aumentando a produção em 235% (de 388 mil para 1,3 milhão).
- Apenas 4% da área de superfície de legumes e verduras entre 2008 e 2020 (alimentos que são efetivamente para o mercado interno).
- Aumentar a produtividade de todas as culturas anteriores.
- Aumentar em 30% a conversão de pastagens em safras.
- Aumentar o volume das exportações em 153%.  
Especificamente:

exportações primárias (80%); arroz (129%); girassol (312%); algodão (242%); entre as outras.

exportações de manufaturas de origem agrícola (193%): complexo de girassol (428%), complexo de milho (1.100%), complexo de soja (93%).

Biocombustíveis derivados da soja (317%).

Para isso, o Estado pretendia investir em obras públicas de infraestrutura “para o pleno desenvolvimento econômico e social das atividades agroalimentares e agroindustriais” (p. 119). Além disso, promoveria “a legislação necessária para o desenvolvimento pleno e sustentável das atividades agroalimentares e agroindustriais” (p. 139).

Que efeitos o aprofundamento desse padrão de acumulação teve na segurança alimentar? Segundo a FAO, a segurança alimentar refere-se ao acesso físico e econômico de todas as pessoas e em todos os momentos a alimentos seguros e nutritivos suficientes para atender às suas necessidades alimentares, levando em conta

o contexto cultural. Ainda segundo a FAO, o melhor mecanismo para conseguir isso é o mercado, ou seja, aumentar a produção dos alimentos em que o país é mais eficiente para obter excedentes e, com esses excedentes exportados, importar os alimentos que faltam.

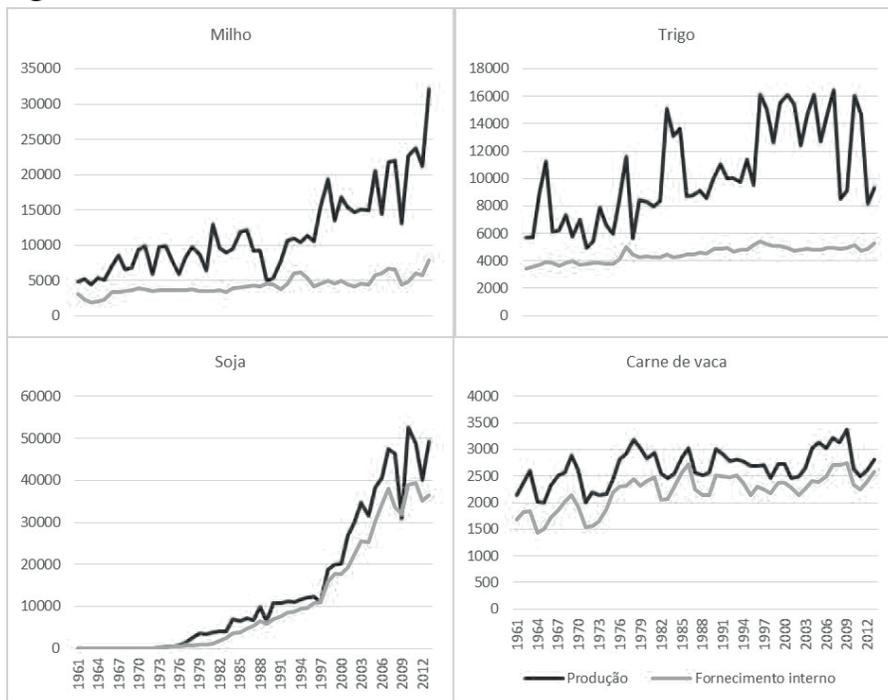
Uma maneira de medir isso é através do indicador “fornecimento interno”, que devido ao seu formato pode ser considerado uma variável proxy de consumo, ou seja:

$$\begin{aligned} \text{FORNECIMENTO INTERNO}_x & \\ &= \text{Produção}_x \\ &+ \text{Importações}_x - \text{Exportações}_x \\ &\pm \text{variação de estoque}_x \end{aligned}$$

Os gráficos a seguir mostram as tendências de produção e fornecimento interno de alguns alimentos selecionados para a Argentina. A primeira coisa que se pode observar é que tanto a soja quanto o milho, ambos produzidos com modificações genéticas (a partir dos anos 90) e com pacotes tecnológicos pertencentes às grandes transnacionais, aumentam exponencialmente sua produção, enquanto outras produções mais tradicionais na Argentina (como trigo e carne bovina) começam a estagnar. Observa-se que as reformas resultaram em substituição no uso do solo. Em todos os casos, são bens cuja produção sempre esteve acima da fornecimento interno e o excedente foi exportado.

O segundo caso mostrado no gráfico 4 é o de alimentos cuja produção era igual ao fornecimento interno, ou seja, eram produzidos para abastecer o mercado interno, até o início do processo de liberalização. A produção de cebola, leite e aves é separada da oferta interna na década de 90 (as duas primeiras) e de 2000 (aves). O processo de integração do mercado com o Brasil através do MERCOSUL

desempenhou um papel fundamental no aumento das exportações argentinas desses alimentos.

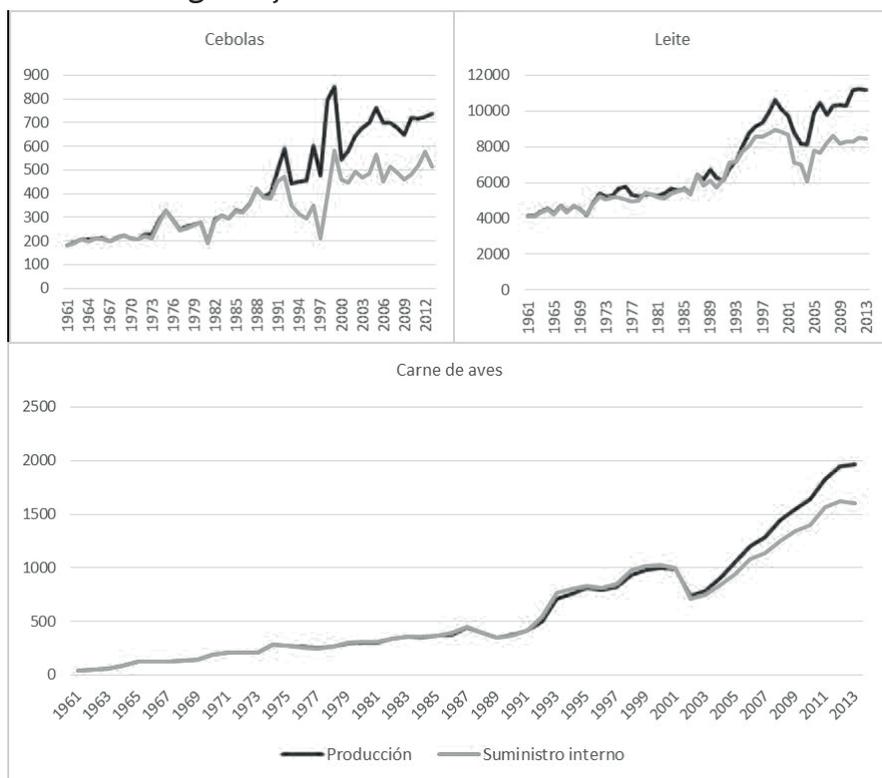


**Gráfico 3.** Alimentos cuja produção foi sempre maior que a fornecimento interno, milhares de toneladas

Fonte: Elaboração própria baseada em FAOSTAT.

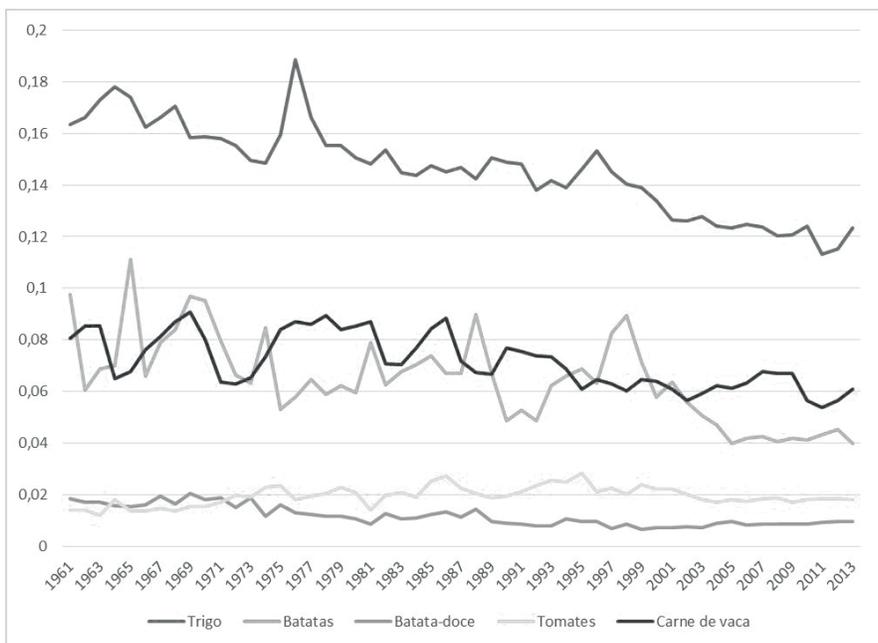
A separação entre a lógica de produção e o fornecimento interno teve efeitos sobre a disponibilidade per capita de alimentos. O gráfico a seguir mostra como a oferta interna per capita de certos alimentos-chave na dieta dos argentinos, como carne, trigo, batata, batata-doce e tomate, caiu sistematicamente. Ou seja, a produção aumentou exclusivamente para exportar. Segundo a FAO, isso resultaria na possibilidade de adquirir no exterior os produtos que a Argentina produz de forma menos eficiente mas, na realidade, houve uma

substituição do consumo interno pelo consumo externo, e não uma melhora na segurança alimentar.



**Gráfico 4.** Alimentos cuja produção se tornou maior que a fornecimento interno a partir da desregulamentação dos mercados (1961-2013), milhares de toneladas

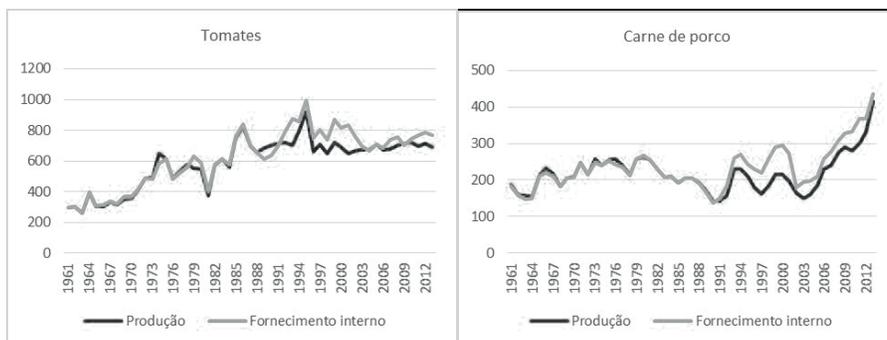
Fonte: Elaboração própria baseada em FAOSTAT.



**Gráfico 5.** Oferta interna per capita de alimentos selecionados na Argentina (1961-2013), milhares de toneladas.

Fonte: Elaboração própria baseada em FAOSTAT.

De fato, muitos alimentos tiveram que ser importados, como tomates e carne de porco, o que mostra uma mudança clara no padrão de alimentos para os argentinos a partir dos processos de desregulamentação dos mercados e de abertura econômica.



**Gráfico 6.** Comida cuja produção é menor que a oferta interna (1961-2013)  
 Fonte: Elaboração própria baseada em FAOSTAT.

Qual era a perspectiva com a mudança de governo em dezembro de 2015? Naquela época, um novo governo de claro estilo liberal chegou ao poder. Os principais instrumentos de política que começaram a ser aplicados a partir daquele momento e que definiram o mapa de vencedores e perdedores desta etapa foram (CANTAMUTTO, SCHORR, 2016): (i) desvalorização do peso; (ii) eliminação dos direitos (impostos) de exportação de trigo, milho, carne, produtos regionais, petróleo e produtos de mineração; e a diminuição no caso das exportações de soja (LA NACIÓN 2015; INFOBAE 2017; PÁGINA 12 2016); (iii) o aumento do preço local dos hidrocarbonetos (como resultado da desvalorização, mas também pela regulamentação direta do preço) (INFOBAE 2016); (iv) o aumento nas tarifas de serviços públicos (CANTAMUTTO 2016); (v) desregulamentação do comércio exterior; (vi) eliminação de controles de capital na compra de moeda estrangeira; e (vii) uma política contracionista do Banco Central, que manteve as taxas de juros da dívida em valores muito altos (OSTERA 2016).

Essas medidas explicam a deterioração do indicador de prevalência da desnutrição mostrado na seção anterior: o aumento da produção de alimentos, mas também a diminuição e a eliminação

das tarifas de exportação (além do desmantelamento da política controle de preços) levou a um aumento considerável de seus preços para o mercado interno. Uma parte da população não poderia mais acessá-los pelo mercado.

Em suma, se aceitarmos o mecanismo da FAO de alcançar a segurança alimentar pelo do mercado, aumentando a produção de certos alimentos, exportando seus excedentes e importando com aquelas moedas estrangeiras os alimentos que o país não produz de forma eficiente, veremos que o aprofundamento do padrão de acumulação baseado na especialização em vantagens comparativas foi um sucesso retumbante. Houve aumento da produção de todos os alimentos com altos preços internacionais e para os quais a agricultura argentina era orientada, isto é, aqueles favorecidos pelos avanços tecnológicos em sua produção (como soja e milho) e que se beneficiavam dos processos de integração regional (como cebola, frango e leite).

Entretanto, se avaliarmos o impacto desse mecanismo na segurança alimentar, entendido como o acesso à alimentação levando em conta o contexto cultural, vemos que cai a oferta per capita dos alimentos que foram fundamentais para a dieta dos argentinos, como a carne, o trigo e as batatas. Tudo isso causou uma mudança na cesta de alimentos que explica, em parte, o fraco desempenho na nutrição observado na seção 1. Portanto, a questão não é aumentar a oferta de certos produtos, mas como a população pode acessá-los. Na medida em que os preços dos produtos básicos são liberados e dependem do mercado internacional, eles passam a estar atrelados ao dólar. Se, ao mesmo tempo, não houver uma política nacional de renda que permita a aquisição de alimentos naqueles preços, a produção dependerá cada vez mais dos mercados estrangeiros e não da demanda interna.

## Apropriação de terras e soberania alimentar

Nos últimos anos, proliferaram estudos de casos de diferentes países dando atenção à caracterização do processo de apropriação de terras que se intensificou em todo o mundo. Mas o que queremos dizer quando falamos em “apropriação de terras”? Neste capítulo entendemos o termo como o novo formato que leva à tendência de concentração da terra, num contexto de intensificação dos fluxos globais de capital e de desregulamentação das contas externas dos países. Operacionalmente, neste trabalho consideraremos as características que este processo teve a partir dos anos 2000, não porque esta seja a data de seu início, mas porque a partir deste momento o fenômeno adquire características particulares (em termos quantitativos, mas também em termos dos países investidores, os objetivos e os métodos de acumulação).

Neste período, a combinação de vários fatores intensifica o fenômeno: por um lado, a crise no processo de acumulação de capital que vem ocorrendo nos países desenvolvidos, manifestada em uma série de bolhas especulativas (crise pontocom em 2000, crise hipotecária em 2008) e, por outro lado, o aumento dos preços internacionais de bens primários no mesmo período. Ambos os fatores levaram o capital a buscar outros investimentos lucrativos que impeçam uma nova queda nos lucros, como derivativos financeiros atrelados a bens primários, produção direta de bens primários e aquisição de terras.

Uma das dimensões mais importantes que caracteriza o processo de apropriação de terras na Argentina durante os anos 2000 refere-se aos objetivos dos investidores.<sup>36</sup> Isso porque essa dimensão nos permite visualizar como esse fenômeno pode estar

---

<sup>36</sup> Para uma análise mais detalhada de outras características deste fenômeno, ver: Costantino (2015, 2016, 2017).

afetando a soberania alimentar do país. O conceito de soberania alimentar foi promovido pela Via Campesina e pelo Fórum para a Soberania Alimentar e se refere ao direito dos povos de decidir sobre seu próprio sistema alimentar e produtivo. Ela é concebida como pré-condição para alcançar a segurança alimentar, ou seja, para que toda a população tenha acesso a uma dieta completa e saudável é preciso levar em conta quem produz o que, como e para quem.

A análise apresentada a seguir resulta da construção de uma base de dados feita pela autora com as seguintes fontes: Landmatrix, os relatórios dos balanços das empresas listadas, entrevistas com informantes-chave e notícias da mídia. Aquisições de 1.000 hectares ou mais feitas por investidores estrangeiros no país são consideradas “apropriação de terras”.<sup>37</sup>

Deve-se notar que todas as operações de apropriação de terras registradas têm um objetivo geral: valorizar o capital. Isso significa aplicar capital de maneiras diferentes e em circuitos diferentes, mas sempre buscando aumentar seu valor obtendo lucros. No entanto, a maneira pela qual esse objetivo geral é perseguido pode variar entre duas dinâmicas distintas, de acordo com dois grupos principais: i) aqueles que produzem para o mercado e que enfrentarão concorrentes na busca por compradores; e ii) aqueles buscam produzir para garantir o fornecimento. Enquanto estes últimos são guiados pelas necessidades específicas de suprimento de alimentos para consumo e

---

37 Neste capítulo trabalhamos apenas com investidores estrangeiros. No entanto, a idéia de apropriação de terras não se refere apenas a investimentos estrangeiros, mas à forma como ocorre o processo de concentração de terras em muitos países, com base nos processos de abertura de contas externas e na globalização da terra. Esse fluxo de capital teve duas direções bem definidas: um tipicamente norte-sul, em que os capitais dos EUA e da Europa começaram a adquirir terras no exterior; e outro que poderia ser considerado Sul-Sul, de países que buscam garantir sua segurança alimentar ou o fornecimento de matérias-primas para seus próprios processos de industrialização. Exemplos: o capital chinês ou dos países árabes. Isso não exclui a existência de investimentos entre os países centrais (Lima e Lourenço, 2018), entre os países periféricos (ex.: investimentos da Argentina no Paraguai) ou intra-países (os investimentos da empresa argentina Cresud na Argentina), que são, sem dúvida, relevantes para explicar o fenômeno em cada país específico. No entanto, esses capitais nunca conseguem reverter a direção do fluxo mencionado acima: devido a suas características dependentes e periféricas, eles nunca conseguem competir por investimentos nos países centrais e têm um papel bastante defensivo nas economias locais.

insumos para a produção de bens em uma determinada economia, os primeiros podem ser distinguidos nos seguintes segmentos: produção primária, turismo e conservação.

Note-se que, durante a década de 1990, as aquisições de terras foram feitas para fins produtivos (e dentro desse objetivo, para a produção agrícola em maior escala), de conservação e de turismo (sobretudo durante a crise da Conversibilidade, quando os preços das terras estavam mais baixos). Depois da desvalorização cambial de 2002 e da ascensão de alguns países no cenário do capitalismo mundial a partir dos anos 1990 (como a China ou a Índia), o panorama da aquisição de terras muda em termos dos objetivos. As aquisições dobram para a produção agrícola, ganham maior importância para as operações de mineração, e surge um novo objetivo: o controle da terra para garantir o fornecimento de matérias-primas e alimentos dos países investidores. Em seguida, explicaremos a evolução e as principais características de cada um desses objetivos.

Objetivos			1992-2001		2002-2013	
Demanda	Objetivo específico	Setor	Hect.	%	Hect.	%
Para o mercado	Produção primária	Produção para o mercado - total	624.736	48,4	1.469.608	56,1
		Setor agropecuário	48.209	[77,0]	846.079	[57,6]
		Setor minerador	2.000	[4,3]	433.469	[29,5]
		Setor forestal	116.527	[18,7]	190.060	[12,9]
	Turismo		354.000	27,4	264.567	10,1
	Conservação		311.017	24,1	50.649	1,9
Demanda assegurada	Garantir abastecimento		-	0	837.006	31,9
Total			1.289.753	100	2.621.830	100

**Tabela 1.** Objetivos dos investimentos estrangeiros em terra na Argentina, 1992-2001 e 2002-2013

Fonte: Elaboração baseada no banco de dados construído.

## Produção primária para o mercado

Este objetivo refere-se a aquisições de terrenos cuja finalidade explícita é a obtenção de lucros, não apenas por meio da produção primária, mas também pela valorização de terrenos adquiridos para obter ganhos de capital. Os principais investimentos com esse objetivo, tanto nos anos 1990 quanto nos anos 2000, são de origem norte-americana (através de empresas sediadas na Argentina, em Luxemburgo e nos Estados Unidos), mineradoras canadenses e empresas agroalimentares alemãs.

Dentro dos investimentos com este objetivo, dois tipos diferentes podem ser encontrados: por um lado, as aquisições de terras por empresas agroalimentares que explicitamente incluem o objetivo da valorização da terra e, por outro lado, as aquisições por grandes empresas transnacionais de mineração. No primeiro caso, os investimentos da Adecoagro e da Cresud ocupam um lugar preponderante. Nos relatórios de ambas as empresas para a SEC (Securities and Exchange Commission), os principais negócios são a produção agrícola e “transformação da terra”. No que diz respeito à produção agrícola, eles produzem grãos, oleaginosas e gado que serão vendidos a grandes comerciantes e empresas industriais, que acabam exportando.

É importante destacar o que essas empresas chamam de objetivo de “transformação da terra”. Com isso, referem-se à aquisição de terras que elas definem como “subdesenvolvidas” (savanas e pastagens naturais) e “sub-manejadas” ou “subutilizadas” (pastagens ou agricultura mal manejadas ou administradas) e que, por meio da implementação de tecnologia de produção de ponta e das melhores práticas agrícolas, tornam-se adequadas para usos produtivos mais rentáveis.

Ou seja, os objetivos dessas empresas não são apenas produtivos, mas também imobiliários e especulativos por meio da aquisição de terras a preços baixos e posterior venda a um preço mais alto (seja porque o preço da terra aumentou como resultado da elevação do preço das matérias-primas ou porque aumentou como resultado dos investimentos feitos sobre elas) (ADECOAGRO AS, 2013; CRESUD AS, 2010). Entre 2006 e 2013, a Adecoagro vendeu mais de 53.000 hectares de terras, gerando ganhos de capital de aproximadamente 160 milhões de dólares. De acordo com a própria empresa, essas mais-valias foram realizadas graças a: (i) aquisição de terrenos a preços abaixo de seu valor de mercado; (ii) o processo de

transformação do terreno aplicado pela empresa; e (iii) a valorização do terreno em função do aumento dos preços das matérias-primas (ADECOAGRO AS, 2010).

Por outro lado, há grandes aquisições de terra por empresas de mineração que parecem ter apenas um final produtivo (e não imobiliário como as do setor agroalimentar). Neste caso, a Canadian Pan American Silver se destaca com mais de 235.000 hectares distribuídos na Patagônia para exploração e extração de ouro, prata e chumbo.

## Conservação e turismo

Apresentamos nesta seção os objetivos relacionados ao turismo e conservação em conjunto, porque eles estão intimamente relacionados e, em muitos casos, até mesmo entre os próprios investidores. A literatura caracterizou esse tipo de aquisição como “apropriação verde” (*green grabbing*), isto é, a aquisição de terras e recursos para fins ambientais (FAIRHEAD, LEACH, SCOONES, 2012). Em geral, esse fenômeno é apresentado como consequência do processo de mercantilização da natureza, ou seja, como forma de criar novas oportunidades de investimento, especialmente na etapa neoliberal. A “natureza” tornou-se um ativo comercial que gera renda a partir dos “serviços ambientais” que fornece (emissão de oxigênio, água limpa, belas paisagens, controle de pragas etc.). Os donos dos recursos que fornecem esses serviços arrecadam fundos (organizações públicas ou internacionais) para conservação, obtêm renda do ecoturismo, vendem produtos orgânicos e sustentáveis etc. Para isso, foram difundidas “linguagens de avaliação” (MARTÍNEZ, 2009) (da academia, imprensa, organizações da sociedade civil etc.), como a biodiversidade

em perigo, a necessidade de biocombustíveis, entre outros que, independentemente de sua veracidade ou falsidade, justificam reservas de áreas naturais para prevenir extinções, compensar emissões de gases de efeito estufa em outras regiões, e permitir que o surgimento de mercados de “bens ambientais” (agora convertidos em mercadoria) (KELLY 2011). A Patagônia Argentina, de fato, é um caso paradigmático em todo o mundo em termos de apropriação de terras em nome da proteção do meio ambiente e da natureza, especialmente durante os anos noventa (ZOOMERS, 2010).

Tanto nos anos 1990 como nos anos 2000, a maioria dessas aquisições foi feita aproveitando os preços excepcionalmente baixos da terra: na primeira etapa, 97,9% das terras para turismo e conservação foram adquiridas entre 1997 e 2001, isto é, ao longo do período recessivo do ciclo de conversibilidade, quando os preços da terra caíam constantemente; enquanto na segunda etapa, 87% da terra para esse fim foi comprada entre 2002 e 2003, ou seja, enquanto a economia ainda estava em recessão após a crise da década anterior e os preços da terra estavam apenas começando a se recuperar (embora ainda estivessem abaixo dos preços de 1999).

Um dos principais investidores é Douglas Tomkins, através de sua fundação “Tomkins Conservation”. Este investidor segue dois mecanismos distintos para suas aquisições, seguindo uma filosofia de “ecologia profunda”, ou seja, a natureza sem intervenção humana, para o qual transforma as terras para deixá-las como “virgem” e selvagem tanto quanto possível. Por um lado, ela possui grandes etapas de produção, recuperando a introdução de espécies ameaçadas de extinção e a remontagem da paisagem, flora e fauna. Parte delas fornecem concessões para a produção sustentável e para atividades ecológicas (ou seja, seguir certas normas orgânicas e de gestão de recursos), e outra parte é destinada ao eco-turismo de luxo. Assim, como vimos no caso de empresas produtivas que transformaram a

terra para aumentar o seu valor, este tipo permitiu a Tomkins vender milhares de hectares “recuperados” na Argentina em anos recentes, obtendo lucros significativos (TOMKINS CONSERVATION, 2014, 2013). Por outro lado, a pesquisa de García (2004) mostrou que esta empresa (associada a fundações ambientais nacionais, como a Fundación Vida Silvestre) temporariamente entrega a terra ao Estado (nacional ou provincial) impondo uma série de condicionalidades de cumprimento muito difícil (por exemplo, para estabelecer “parques marinhos” - parques com maior superfície de água do que terra - em menos de 3 anos). Se eles não forem efetivados dentro de um certo período, o contrato permite que a Tomkins recupere essas terras.

Além de Tomkins, dentro desse objetivo estão outros grandes magnatas que adquiriram terras para explorar as paisagens da Patagônia argentina através de mega empreendimentos de luxo “ecoturísticos”, acessíveis apenas a turistas de alta renda. Este é o caso de Ted Turner, Joseph Lewis e o holandês Hubert Gosse. O caso de Joseph Lewis tem sido extremamente conflituoso porque, dentro do espólio que adquiriu do Estado, está o Lago Escondido (público, de acordo com a legislação argentina), e o empregador cercou os acessos públicos a ele para impedir o livre acesso àquela paisagem natural (um dia no complexo de Lewis custa mais de US \$ 1.700). Nos três casos, estas são grandes áreas (muitas das quais são adquiridas pelos próprios estados provinciais) com grandes reservatórios de água doce e outros recursos estratégicos.

Enquanto na Argentina há ainda um mercado de créditos de carbono, o governo já enviou em 2013 uma proposta às Nações Unidas para a gestão de REDD+ (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação), programa que fornece financiamento para estados e proprietários que atendam a certos padrões em termos de florestação. Além disso, a Lei Florestal aprovada em 2007 também prevê a concessão de fundos para os proprietários de terras em troca de

serviços ambientais prestados pelas florestas. Todos estes incentivos se somam à obtenção de lucros a partir do turismo e a outros fundos de organizações internacionais aos quais os proprietários podem recorrer para fins de conservação. É, assim, um investimento para produzir bens e serviços para o mercado. Ou seja, a despeito das definições pessoais que este tipo de investidores têm sobre si e sobre seus investimentos, parece haver pouca filantropia em aquisições de terras para fins ecológicos.

Muitos desses casos referem-se a cercamentos de terras estatais e de uso comunal, que antes eram explorados por camponeses ou povos indígenas com títulos precários sobre as terras, isto é, sem propriedade). Assim, em todos esses casos, tratam-se de investimentos que produzem uma drástica mudança no uso da terra, substituindo em muitos casos produções para a oferta local de alimentos por negócios no setor de “mercados verdes” e turismo ecológico para consumidores de alta renda.

## Garantir o fornecimento de matérias-primas aos seus países de origem

Uma das novidades da apropriação de terras por estrangeiros nos anos 2000 é a aquisição, a fim de garantir o fornecimento por parte de certos países, especialmente países que nos últimos anos vêm experimentando fortes processos de crescimento e industrialização e que exigem o fornecimento constante de matérias-primas para sustentar essas taxas.

País	China	Índia	Arábia Saudita	Coreia do Sul	Japão	Total
Hectares	320.000	273.700	212.306	20.000	11.000	837.006
Percentual	38.2	32.7	25.4	2.4	1.3	100

**Tabela 2.** Países que adquirem terras na Argentina para garantir o fornecimento de matérias-primas, hectares em %, 2002-2013

Fonte: Elaboração baseada no banco de dados construído.

Em primeiro lugar está a China, que começou em 2011 a fazer grandes aquisições de terras no país. Desde 2010, a China começou a investir na Argentina em múltiplos setores estratégicos para o fornecimento de matérias-primas necessárias ao seu processo de acumulação de capital. Investiu no setor de energia (comprou 50% da petrolífera argentina Bidas, do empresário Bulgheroni, e participações na subsidiária argentina da Occidental Petroleum, Exxon Mobil e Electroingeniería), no setor financeiro (o Banco Chinês, O ICBC, comprou 80% do Standard Bank Argentina SA), no setor de transporte (trens e *joint venture* com a SOCMA argentina automotiva), no setor agrícola (*joint venture* com a CRESUD) e no setor químico (THE HERITAGE..., 2014).

Em 2010, a empresa estatal chinesa Heilongjiang Beidahuang assinou um acordo de cooperação com a província argentina de Río Negro para um projeto agroalimentar que consistia no investimento, por parte de investidores chineses, em um sistema de infraestrutura de irrigação para mais de 300.000 hectares ao longo de cinco vales que fazem fronteira com o rio Negro. Para conseguir isso, eles teriam múltiplos incentivos do governo e a concessão da área portuária de San Antonio Este “de graça” por 50 anos (com renovação automática) (GOBIERNO..., 2010).

O acordo consistia no seguinte: a empresa faria o investimento no sistema de irrigação e este seria contabilizado como um empréstimo aos produtores que foram beneficiados pelo referido sistema. Os produtores continuariam a produzir em suas próprias terras mas, em troca do empréstimo, precisavam produzir apenas o que a empresa chinesa pedia e vender exclusivamente a eles toda a produção. Se os produtores não estivessem dispostos a fazer isso, poderiam vender ou alugar suas terras, desde que o comprador ou proprietário concordasse em produzir os bens encomendados pela empresa chinesa; caso contrário, as terras poderiam ser expropriadas pelo Estado. Além disso, os produtores tiveram que dar 30% de suas terras como garantia para o investimento chinês e pagar, por 20 anos, a dívida por esse investimento (se não quisessem ou não pudessem fazê-lo, teriam a possibilidade de entregar 30% da terra oferecida em garantia).

Isso quer dizer que, embora a empresa chinesa não tomasse 100% dessa terra, ela tinha controle absoluto sobre a produção. Os proprietários originais da terra se tornariam produtores terceirizados que produzem em nome da China (de produtores independentes a “empregados terceirizados” da empresa). Então, de acordo com a particularidade de este acordo, parece que o objetivo principal da China, além de obter um retorno sobre o investimento no sistema de irrigação é garantir o fornecimento de matérias-primas necessárias para o seu próprio processo de acumulação de capital em seu país. O processo de urbanização e industrialização na China aumentou as necessidades de matérias-primas e alimentos tanto pelo crescimento da demanda para suprir os processos industriais, como pelo aumento do consumo derivado de melhores níveis de renda para uma parte da população e pela maior pressão sobre a terra arável no interior do país. Ao mesmo tempo, é cada vez mais necessário para a economia encontrar novas oportunidades de investimento para colocar o acumulado do processo de reformas estruturais do mercado e

superexploração do trabalho que é dado lá (salário abaixo do valor de força de capital trabalho e alta intensidade de trabalho). Nesse sentido, os investimentos externos na aquisição de terrenos para a produção de matérias-primas atendem a essas duas necessidades: assegura o fornecimento das matérias-primas necessárias e oferece uma oportunidade de investimento rentável para a expansão do capital chinês.

Algo semelhante acontece com os investimentos árabes e indianos em terras na Argentina, mas ao contrário do caso chinês, feito empresas estatais, tratam-se de investimentos de capital privado com o apoio dos Estados. Em 2011, o sheik árabe Mohammed Al-Khorayef assinou um acordo com o governo da província de Chaco para explorar 200.000 hectares na região de Bosque Impenetrable para produzir e exportar grãos para o país árabe, comprometendo-se a investir na infraestrutura de irrigação. O projeto dos investidores árabes é parte de uma política do país chamada “Iniciativa do Rei Abdullah para a Segurança Alimentar Nacional”, que consiste na provisão de fundos, crédito e logística do governo a investidores privados sauditas para investir na agricultura do país estrangeiro. O objetivo é formar uma reserva estratégica de matérias-primas alimentares para atender às necessidades dos alimentos e prevenir futuras crises alimentares (especialmente porque eles não têm controle sobre o preço internacional dos alimentos). Essa política surge da eliminação da política de subsídios para os produtores sauditas, o que aumentou as necessidades de importação de alimentos. Ou seja, novamente, como no caso da China, a aquisição de terras na Argentina responde a fatores relacionados aos processos de acumulação dos países investidores.

Finalmente, no caso da Índia, o principal grupo investidor é o Walbrook, que adquiriu terras durante a crise argentina em 2002, quando o preço estava muito desvalorizado. Apoiados pelo governo

indiano, os investidores privados começaram a adquirir terras na Argentina para produzir batatas e cabras para abastecer a Índia e sustentar o processo acelerado de urbanização que ocorre naquele país.

Nos três casos, percebe-se que o território argentino e seu uso estão sujeitos às necessidades de acumulação e geoestratégicas de outros países, reafirmando o lugar dependente da Argentina. Atenção deve ser dada ao fato de que os três casos referidos não são países que atualmente são considerados centros hegemônicos do mundo, mas países que estão em ascensão. A Argentina está sujeita a ambos os tipos de países.

Achamos, portanto, que o fenômeno de apropriação de terras na Argentina durante a década de 2000 responde a 3 objetivos diferentes: (i) aproveitar aumento dos preços e da demanda global por alimentos e minerais, e obter renda derivada dos “serviços ambientais”. (ii) Valorizar o capital no setor imobiliário, o que implica aumento do preço da terra, tanto pela inflação de alimentos como pelo investimento em infraestrutura (seja para a produção alimentar ou para conservação). (iii) Garantir o fornecimento de alimentos e matérias-primas que apoiarão os processos de acumulação de capital nos países de origem dos investidores. Esses são três objetivos que respondem às decisões fora do alcance de um país como a Argentina (embora facilitado pelas políticas de incentivo que se aplicam aqui) e envolvendo a transferência externa de valor produzido internamente (em termos de lucros e aluguéis da terra). Da mesma forma, os três objetivos reforçam o papel da Argentina como reservatório de recursos naturais e como fornecedor de matérias-primas, posição claramente subordinada à ordem mundial.

## Comentários finais

Como mostrado neste capítulo, não basta a um país aumentar a produção de alimentos para garantir que todas as pessoas tenham acesso a eles, pois o objetivo dos produtores nem sempre é ofertar alimentos, mas sim acumular e reproduzir seu capital. O processo de reformas estruturais implementadas na Argentina desde o final dos anos 1970, e acelerado a partir dos 1990, aumentou consideravelmente a produção de muitos produtos agrícolas altamente rentáveis internacionalmente (como soja e milho) e diminuiu a produção de outros alimentos que faziam parte da dieta da população (tais como carne, trigo e alguns legumes). O processo de liberalização e desregulamentação completa-se com a chegada ao governo de uma força política claramente liberal em dezembro de 2015. Este governo elimina os impostos sobre a exportação de mercadorias e deixa o seu preço à mercê dos mercados internacionais, enquanto desmonta toda a política controle de preços de produtos básicos montado durante os governos dos Kirchner.

Tudo isso provocou uma mudança na cesta básica que explica, em parte, o fraco desempenho de alguns indicadores nutricionais. A questão não é, portanto, como aumentar a oferta de alimentos, mas sim como a população pode ter acesso a eles. Se o preço dos alimentos produzidos internamente estiver atrelado ao dólar, e não houver uma política de renda que permita às pessoas acompanhar aqueles preços, então as decisões de produção dependerão cada vez mais da demanda externa e menos dos consumidores internos.

Em relação à discussão sobre a soberania alimentar, a generalização do fenômeno da apropriação de terras nos anos 2000 está deixando cada vez mais nas mãos de grandes corporações agroalimentares e de alguns governos estrangeiros a política de

produção de alimentos. Como mostramos, esses investimentos têm como objetivo principal a produção de certos bens que são destinados exclusivamente à exportação, segundo parâmetros exclusivos dos investidores e com cada vez menos interferência do governo local na determinação das características da política agroalimentar. A apropriação de terras, então, reforça o processo de perda da soberania alimentar, somando-se ao problema da insegurança alimentar já existente, a dependência alimentar.

## Referências

ADECOAGRO SA. **United States Securities and Exchange Commission Form 20-F**. Vol. 12. 1. Washington, D.C.: United States Securities and Exchange Commission. 2010

ADECOAGRO SA. **United States Securities and Exchange Commission Form 20-F**. Washington, D.C.: United States Securities and Exchange Commission. 2013.

CANTAMUTTO, F. J. **El tarifazo: breve estudio sobre el caso del gas**. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert en Argentina. 2016.

CANTAMUTTO, F. J. Martín S. Timba agroexportadora. **Marcha**, 17 de noviembre de 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2CGnGp5>>. Acesso em 13 de out. 2018

COSTANTINO, A. ¿Quiénes son y para qué? El proceso de extranjerización de la tierra en Argentina a partir del 2002. **Ambiente y Sostenibilidad**, vol 5 n. 1, 2015, p. 43–56.

COSTANTINO, A. El capital extranjero y el acaparamiento de tierras: conflictos sociales y acumulación por desposesión en Argentina. **Revista de Estudios Sociales**, n. 55, 2016. P. 137–149.

COSTANTINO, A. La extranjerización de la tierra en Argentina. Continuidades y cambios entre el macrismo y el kirchnerismo. **Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas**. vol 5, n. 2, 2017, p. 103.

CRESUD S. A. **United States Securities and Exchange Commission Form 20-F**. Washington, D.C.: United States Securities and Exchange Commission. 2010

FAIRHEAD, J., LEACH, M., SCOONES, Y. Green Grabbing: a new appropriation of nature? **Journal of Peasant Studies**, vol. 39, n. 2, 2012. p. 237–261.

GARCÍA, M. Douglas Tompkins y su reinado patagónico. 2004. Disponible em: < <https://bit.ly/2CbeM1w>>. Acceso em 13 de out. 2018.

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO. Acuerdo de Cooperación para el Proyecto de Inversión Agroalimenticio entre Heilongjiang Beidahuang State Farm Business Trade Group Co. y el gobierno de la provincia de Río Negro, Argentina. 2010.

INFOBAE. Argentina, donde suben las naftas mientras baja el petróleo - **Infobae**. 12 de enero de 2016. Disponible em: <<https://bit.ly/2pSBC6K>>. Acceso em 13 de out. 2018

INFOBAE. El Gobierno eliminó las retenciones a la exportación de petróleo. **Infobae**. 9 de enero de 2017. Disponible em: <<https://bit.ly/2jdUBo3>>. Acceso em 13 de out. 2018

KELLY, A. B. Conservation practice as primitive accumulation. **Journal of Peasant Studies**, vol. 38, n. 4, 2011. P. 683–701.

LA NACIÓN. El Gobierno oficializó la eliminación a las retenciones al agro, salvo a la soja. 17 de diciembre de 2015. Disponible em: <<https://bit.ly/2pUJOUc>>. Acceso em 13 de out. 2018

MARTÍNEZ A., J. El ecologismo de los pobres, veinte años después: India, México y Perú. 2009. Disponible em: <<https://bit.ly/2pNkijl>>. Acceso em 13 de out. 2018.

OSTERA, I. Anuario 2016: Un año de Cambiemos: ganadores y perdedores de la macroeconomía macrista. **Bae Negocios**, 25 de diciembre de 2016. Disponible em: <<http://diariobae.com>>. Acceso em 13 out. 2018.

PÁGINA 12. La eliminación de retenciones mineras. **Página 12**. 7 de marzo de 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2yCJGwC>>. Acesso em 12 out. 2018.

PODER EJECUTIVO NACIONAL. **Desregulación económica. No 2284**. Buenos Aires: Poder Ejecutivo Nacional. 1991 Disponível em: <<https://bit.ly/2Aa9m5r>>. Acesso em 12 out. 2018.

SCHORR, M.. Nuevo Patrón sobre un viejo Modelo: el problema de la concentración. **Publicación de Ciencias Sociales**. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. 2013.

THE HERITAGE FOUNDATION. **China global investment tracker**. 2014. Disponível em: <<https://herit.ag/2QPrWW7>>. Acesso em 12 out. 2018.

TOMKINS CONSERVATION. Tomkins Conservation. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2NBu6GZ>>. Acesso em 12 out. 2018.

TOMKINS CONSERVATION. The Conservation Land Trust. 2014. Disponível em. <<https://bit.ly/2ISI9XX>>. Acesso em 13 de out. 2018.

ZOOMERS, A. Globalisation and the foreignisation of space: seven processes driving the current global land grab. **Journal of Peasant Studies**, vol 37, n. 2, 2010. P. 429–447.

## Sobre autoras e autores

**Thiago Lima (Org.).** Prof. do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da UFPB. Coordenador da Redagri.

**Agostina Costantino.** Pesquisadora do CONICET no Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur de la Universidad Nacional del Sur (UNS) – Argentina.

**Ana Carolina Oliveira Lopes.** Graduada em Direito na UFPB.

**Andressa Molinari da Silva.** Mestranda em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina.

**Clarissa Franzoi Dri.** Profa. do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFSC.

**Erbenia Lourenço.** Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da UFPB.

**Felipe Leal Albuquerque.** Marie Curie Fellow e pesquisador – Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL).

**Henrique Zeferino de Menezes.** Prof. do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da UFPB.

**Laís Thomaz Forti.** Profa do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFG.

**Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa.** Profa. do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB. Pró-Reitora de Pós-Graduação da UFPB.

**Raquel Maria de Almeida Rocha.** Doutora em Relações Internacionais pela USP.



Redagri

Rede de Estudos Agroalimentares Internacionais







Diagramado pela Editora UFPB em 2019.  
Impresso em papel Offset 75 g/m<sup>2</sup> e capa  
em papel Supremo 250 g/m<sup>2</sup>.

**A**ntropoceno é o nome que tem se dado à presente Era da Terra. Essa Era teria sido iniciada no fim do século XVIII, quando a revolução industrial, o avanço da agricultura e as inovações medicinais permitiram à humanidade agir e viver em escala completamente distinta das Eras anteriores. Produzir e se Reproduzir. O número de seres humanos cresceu drasticamente nos últimos dois séculos, uma verdadeira decolagem de foguete quando representada num gráfico cartesiano.



Para que essa explosão vertiginosa da espécie pudesse ocorrer, a quantidade de alimentos produzidos também teve que aumentar. Hoje, sabemos que há excesso – e não falta – de alimentos para a humanidade. O problema é como e com quais critérios distribuir esses alimentos.

ISBN: 978-85-237-1399-7



9 788523 713997