



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MARCELA CAMPOS GONÇALVES

O BRASIL E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM SEGURANÇA
ALIMENTAR: O CASO DO PROSAVANA

SÃO PAULO

2022

MARCELA CAMPOS GONÇALVES

**O BRASIL E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM SEGURANÇA
ALIMENTAR: O CASO DO PROSAVANA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais. Orientador: Prof. Dr. David Almstadter Mattar de Magalhães.

São Paulo

2022

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer imensamente à minha família por todo o apoio: à minha vó, Neiva, que sempre apoiou meus estudos; ao meu pai, Marcos, que sempre fez questão de me lembrar que eu sou capaz; e à minha mãe, Eliane, que mesmo não estando mais conosco, sempre foi meu maior referencial e que sei que ainda olha por mim.

Agradeço também ao João, que sempre esteve do meu lado e me ajudou incontáveis vezes. Agradeço às grandes amigas que fiz na PUC e que tornaram a experiência da universidade muito mais leve e divertida.

RESUMO

A questão da fome talvez seja um dos maiores desafios enfrentados pela humanidade, seja pelos obstáculos para resolvê-la, as maneiras como se manifesta, sua dimensão ou ainda sua fragilidade diante de mudanças socioeconômicas e também ambientais, fato é que a fome não é um problema recente, encontra-se amplamente disperso pelo globo e recentemente tem se tornado uma ameaça ainda mais profunda. Desde a Primeira Guerra Mundial, o tema da fome vem sendo parte de profundos debates internacionais que buscam estabelecer o que é necessário para que seja alcançada a Segurança Alimentar e Nutricional e o que a compõe. No Brasil, o tema foi ganhando espaço aos poucos na agenda nacional desde o período da redemocratização, tendo alcançado seu ponto alto durante o governo Lula (2003-2010). Neste período, além da grande atenção nacional dada ao tema, ele também se tornou uma das principais diretrizes da política externa brasileira, estando presente nas negociações em fóruns internacionais, na assistência humanitária e, sobretudo, na cooperação internacional com países do Sul global.

Neste sentido, o presente trabalho busca, primeiramente, demonstrar a evolução do debate sobre o conceito de Segurança Alimentar. Em seguida, apresenta como o tema ganhou espaço na política nacional do Brasil nos governos desde a redemocratização, bem como sua transformação em tema da política externa do país e como isso refletiu na cooperação internacional para com os países do Sul global, sobretudo com os países do continente africano. Por fim, é realizado um estudo de caso sobre o Programa ProSAVANA, um dos maiores e mais ambiciosos projetos de cooperação empreendidos pelo Brasil.

Palavras-chave: segurança alimentar, política externa brasileira, cooperação internacional, Cooperação Sul-Sul.

ABSTRACT

Hunger is perhaps one of the biggest challenges faced by humanity, whether due to the obstacles to solving it, the ways in which it manifests itself, its dimension or even its fragility because of socioeconomic and environmental changes, the fact is that hunger is not a recent problem, it is widely dispersed across the globe and has recently become an even deeper threat. Since the First World War, the issue of hunger has been part of international debates that seek to establish what is necessary to achieve Food and Nutritional Security and what constitutes it. In Brazil, the theme has gradually gained space on the national agenda since the period of redemocratization, having reached its high point during the Lula government (2003-2010). In this period, in addition to the great national attention given to the issue, it also became one of the main guidelines of Brazilian foreign policy, being present in negotiations in international forums, in humanitarian assistance and, above all, in international cooperation with countries of the global South.

In this sense, the present work seeks, firstly, to demonstrate the evolution of the debate on the concept of Food Security. Then, it presents how the theme gained space in the national politics of Brazil since the redemocratization, as well as its transformation into a theme of the country's foreign policy and how this reflected in the international cooperation with the countries of the global South, especially with the countries of the African continent. Finally, a case study is carried out on the ProSAVANA Program, one of the largest and most ambitious cooperation projects undertaken by Brazil.

Keywords: food security, brazilian foreign policy, international cooperation, South-South cooperation

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 - Mapa do Corredor de Nacala.....	29
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de projetos de SAN em andamento por modalidade de cooperação.....	24
Gráfico 2 - Número de projetos em andamento por região.....	25
Gráfico 3 - Número de projetos de cooperação em andamento por tipo.....	26

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição dos projetos de cooperação internacional em SAN desenvolvidos pelo Brasil quanto a modalidade em 2013.....	25
--	----

SUMÁRIO

1. DEFININDO A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN).....	9
1.1 O problema da insegurança alimentar no mundo.....	9
1.2 Definições de Segurança Alimentar e Nutricional.....	9
1.3 De que modo a Segurança Alimentar e Nutricional se relaciona com as Relações Internacionais?.....	13
2. SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: DO ESTABELECIMENTO DAS POLÍTICAS NACIONAIS À TRANSFORMAÇÃO EM POLÍTICA EXTERNA.....	14
2.1 A Segurança Alimentar e Nutricional nos governos brasileiros nas décadas de 1980 e 1990.....	14
2.2 O governo Lula (2003-2010) e a internacionalização do tema da Segurança Alimentar e Nutricional.....	18
3. A COOPERAÇÃO BRASILEIRA EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	21
3.1 A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em SAN.....	21
3.2 A tipologia dos projetos brasileiros de cooperação internacional para a Segurança Alimentar.....	23
3.3 O programa ProSAVANA	26
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	33
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	34

1. DEFININDO A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN)

1.1 - O problema da insegurança alimentar no mundo

A questão da fome talvez seja um dos maiores desafios enfrentados pela humanidade, seja pelos obstáculos para resolvê-la, as maneiras como se manifesta, sua dimensão ou ainda sua fragilidade diante de mudanças socioeconômicas e também ambientais, fato é que a fome não é um problema recente, encontra-se amplamente disperso pelo globo e recentemente tem se tornado uma ameaça ainda mais profunda. Segundo o relatório *Global Report on Food Crises*, publicado em maio de 2022 pela Organização das Nações Unidas (ONU)¹, desde o ano passado o número de pessoas enfrentando diferentes níveis de fome aumentou em 40 milhões, registrando um aumento de 22% mundialmente. O relatório aponta ainda que as principais causas que geram instabilidade em termos alimentares são as guerras, mudanças climáticas e problemas econômicos, além das dificuldades impostas pela pandemia de Covid-19.

No Brasil, o cenário também se encontra em uma situação preocupante. Em junho de 2022, o 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil, produzido pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e SAN (Rede PENNSAN), mostrou que a fome no Brasil atinge 33 milhões de pessoas, sendo 14 milhões de brasileiros a mais passando fome desde o último ano. Além disso, o relatório demonstrou ainda que mais da metade da população do país sofre com algum grau de insegurança alimentar. Ou seja, há milhões de pessoas famintas em um dos países que mais produz alimentos no mundo.

1.2 - Definições de Segurança Alimentar e Nutricional

Ainda que o tema de Segurança Alimentar não seja algo novo, é um conceito que ainda muito disputado academicamente; as tantas definições reagem às mudanças no debate sobre o tema, a influência dos diversos contextos históricos e também pelos interesses que o circundam.

Originalmente, no início do século XX, sobretudo durante o período da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), o termo Segurança Alimentar era usado de maneira análoga ao conceito de Segurança Nacional. Nesta perspectiva, a Segurança Alimentar era definida estritamente como a autossuficiência de um país em produzir alimentos suficientes para

¹ Este era o relatório mais recente disponível no momento da escrita deste trabalho. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2022/05/1788102>>. Acesso em: 16 jun. 2022.

atender a demanda de sua população. Entretanto, essa ideia não era bem definida, pois não deixava claro se para um país considerar-se autossuficiente era necessário que todos os cidadãos conseguissem obter diariamente suas necessidades nutricionais e energéticas ou se bastava que a produção atendesse à demanda do mercado (ANDERSEN, 2009). Percebe-se que o próprio período de guerra corrobora com essa caracterização do termo, uma vez que os países preocupavam-se em diminuir sua suscetibilidade caso sofressem algum embargo, por exemplo, ou ainda qualquer outro fator de cunho político ou militar que pudesse interferir no abastecimento do país.

A partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e, sobretudo, com a criação da Organização das Nações Unidas, o conceito de Segurança Alimentar passou a ser definido pela insuficiente produção e conseqüente escassez de alimentos. Assim, entendia-se que o aumento da produção seria a solução para resolver o problema da fome, o que incentivou políticas de assistência alimentar por meio do excedente de produção dos países desenvolvidos. Foi também neste sentido que deu-se início à Revolução Verde, com o objetivo de aumentar a produtividade agrícola em escala global para reduzir a fome (BURITY et al., 2010). Logo ficou evidente que a Revolução não só havia gerado diversos problemas ambientais, tais como redução da biodiversidade, contaminação do solo e das águas, mas que também não resolveria a fome mundial, dado que a disponibilidade não necessariamente assegura o acesso a esses produtos.

Então, na década de 1970, foi somada à Segurança Alimentar o pressuposto de que não se deve somente aumentar a produção, mas também pensar em estratégias de armazenamento e oferta desses alimentos (ANDERSEN, 2009). Essa definição foi reforçada com a Conferência Mundial de Alimentação, realizada em 1974, em que Segurança Alimentar foi delimitada como garantia do aumento da produtividade e manutenção da regularidade do abastecimento dos mercados consumidores (BURITY et al., 2010). Essa nova concepção entende que, ainda que o país produza o suficiente, isso não implica no acesso continuado da população aos alimentos; mas ao mesmo tempo falha em reconhecer que a quantidade e o acesso à alimentação não são sinônimos de qualidade nutricional. Dessa maneira, o foco da Segurança Alimentar continua sendo na produção e não no aspecto do direito humano à alimentação.

Entre o final dos anos 1970 e ao longo da década de 1980, o avanço da tecnologia permitiu que a produção agrícola se expandisse cada vez mais, gerando excedentes e aumentando os estoques, possibilitando a queda dos preços dos alimentos mundialmente. Os produtos sobressalentes foram colocados no mercado, mas ainda assim a fome não foi

reduzida, isto é, a ampliação da oferta por si só não era suficiente. Assim, a FAO (Food and Agriculture Organization), órgão da ONU criado especialmente para o tema da alimentação e da agricultura, declarou que a pobreza era um dos principais obstáculos para o encerramento do ciclo da fome (SILVA, 2014). Isto posto, delineou-se que a Segurança Alimentar dependeria também do acesso físico e econômico da população aos alimentos disponíveis (BURITY et al., 2010).

Na década seguinte, a ampliação do debate sobre o tema possibilitou um alargamento do conceito, de modo a abarcar as diversas dimensões que têm relação com o problema da fome. Incorpora-se na ideia de Segurança Alimentar percepções de que os alimentos devem ser seguros, sem contaminações de origem química e/ou biológica; produzidos de maneira sustentável e com a qualidade nutricional sanitária e tecnológica garantida. Com a Conferência Internacional de Nutrição, realizada em 1992 pela FAO, a adição dessas dimensões nutricionais e sanitárias traz uma reformulação do conceito de Segurança Alimentar, que então passa a ser Segurança Alimentar e Nutricional, ou simplesmente SAN (SILVA, 2014). Nesta lógica, entende-se que:

A afirmação conceitual da SAN nesse contexto vai muito além de uma mera questão de nomenclatura. Ao se dizer segurança alimentar e nutricional, está-se afirmando o caráter fundamental que a alimentação, em quantidade e qualidade, tem para a garantia da sobrevivência humana. Sob essa ótica, o direito à alimentação adequada é encarado como um direito humano básico, e não uma mera ação assistencial do Estado que estará sujeita às vontades políticas dos governantes ou de arranjos favoráveis. (SILVA, 2014, p. 13)

Percebe-se que, ao ampliar o escopo da definição de Segurança Alimentar, esta passa cada vez mais a ser defendida como um direito humano e não meramente como uma questão de produtividade agrícola. Um marco importante nesta época foi a realização da World Food Summit (Cúpula Mundial da Alimentação) de 1992, na cidade de Roma. Nela, foi estabelecido que:

Existe segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e sã. (FAO, 1996)

Nesta Cúpula, Silva (2014) afirma que “todas as nações participantes coincidiram no entendimento de que a fome e a desnutrição são inaceitáveis e que o acesso a alimentos nutricionalmente adequados e seguros é um direito de cada pessoa”. Pode-se afirmar, portanto, que é na década de 1990 que a ideia de Segurança Alimentar e Nutricional passa por sua mais importante reformulação, não somente porque são levadas em consideração

todas as dimensões que interferem na questão da fome, mas também porque o direito à alimentação finalmente é considerado intrínseco à noção de Direitos Humanos.

Nesta lógica, a SAN é entendida como uma das dimensões de um conceito mais amplo, o de Segurança Humana. Este termo é definido pela primeira vez em 1994, no Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e estabelece foco no indivíduo e na proteção de suas liberdades (ROCHA, 2017). Assim, a noção de Segurança é estendida para além da mera proteção física dos indivíduos em momentos de conflito, abrangendo também questões econômicas, sanitárias, ambientais e alimentares, ou seja, tudo aquilo que possa vir a interferir no desenvolvimento humano.

A nível nacional, a noção de Segurança Alimentar também passou por uma série de debates e transformações na sua definição. Em 1986, na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, foi proposto que Segurança Alimentar seria:

A garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna. (BURITY et al., 2010)

Apesar de ter sido proposta em 1986, essa definição foi adotada somente oito anos depois, na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Ainda que tenha acontecido esse espaçamento entre a formulação do conceito e sua aprovação, depreende-se que é uma definição de Segurança Alimentar que já articula as dimensões alimentar e nutricional, caminhando em direção a uma proposta mais robusta do que é Segurança Alimentar e Nutricional. Em 1998, é criado o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), sob um contexto da influência da Cúpula Mundial da Alimentação de 1996 (BURITY et al., 2010).

Já na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, sucedida em 2004, foi quando adotou-se a definição que se encontra em vigor no nosso país atualmente:

Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. (CONSEA, 2004)

Nota-se a inclusão da perspectiva da cultura. Nela, estão contidas as noções de que deve-se preservar as tradições de cada povo e respeitar suas escolhas, tanto na produção quanto na forma de alimentação, de modo que seja garantida a soberania alimentar.

Diante do exposto, constata-se que o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional sofreu diversas mudanças a depender do contexto histórico em que estava inserido o debate. Atualmente, é um conceito dotado de ampla dimensão, agregando noções de alimentação, nutrição, cultura e soberania alimentar e fundamentalmente estabelecido como um importante aspecto dos Direitos Humanos.

1.3 - De que modo a Segurança Alimentar e Nutricional se relaciona com as Relações Internacionais?

Diante da exposição acerca da definição do termo Segurança Alimentar e Nutricional, pode-se estabelecer o seguinte questionamento: de que modo este tema relaciona-se com o campo de estudos das Relações Internacionais? Inicialmente, tem-se a mais simples das justificativas: a fome e a insegurança alimentar afetam populações ao redor do mundo inteiro. Ao pormenorizar esta alegação, pode-se então visualizar com maior clareza como a fome é sim um tema pertinente às Relações Internacionais. Primeiramente, são muitos os fatores que podem gerar insegurança alimentar e nutricional: guerras, crises econômicas, problemas ambientais, diferenças entre as capacidades produtivas de cada país, desigualdade social, distribuição desigual da produção, dentre outros. Faz-se necessário mencionar que a própria dificuldade de acesso a uma alimentação digna pode ser fator chave para o início de conflitos.

Neste ângulo, todos são temas direta ou indiretamente ligados às Relações Internacionais. Como aprofundado por Lima (2014), a questão da fome pode ser analisada por diferentes óticas dentro das RI, como por exemplo, ao observar a distribuição dos alimentos do ponto de vista do comércio internacional; ao averiguar medidas de protecionismo agrícola, sobretudo nos países desenvolvidos; ou ainda porque o acesso à alimentação de qualidade é um direito humano, que aparece em diversos acordos e tratados internacionais, tais como aqueles mencionados no primeiro tópico deste capítulo.

Ademais, outros dois aspectos intimamente relacionados que estabelecem uma conexão entre as Relações Internacionais e a SAN - e os mais importantes levando em consideração os objetivos do presente trabalho - são a política externa e a cooperação internacional. Ainda segundo Lima (2014), pode-se pensar em tópicos tais como o que leva um país a estabelecer uma relação de cooperação alimentar com outra nação; compartilhamento de conhecimento agroalimentar; transferências internacionais de políticas públicas de combate à fome; doação de alimentos e/ou tecnologias; ou ainda embargos no fornecimento de produtos alimentares e agrícolas.

Desta maneira, pode-se afirmar que a Segurança Alimentar e Nutricional não é somente um tema que pode ser discutido dentro do prisma das Relações Internacionais, mas que é intrínseco à elas, uma vez que está diretamente inserido dentro de alguns dos principais temas estudados pelas RI.

2. SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: DO ESTABELECIMENTO DAS POLÍTICAS NACIONAIS À TRANSFORMAÇÃO EM POLÍTICA EXTERNA

2.1 - A Segurança Alimentar e Nutricional nos governos brasileiros nas décadas de 1980 e 1990

Ainda que a nível internacional vinha se ampliando o debate sobre Segurança Alimentar, tal tendência não se encontrava tão presente na agenda política brasileira, ainda que houvesse algumas iniciativas implementadas de cima para baixo, sem participação da sociedade. Foi então na década de 1980 que começaram a se estruturar mais iniciativas de combate à insegurança alimentar, ao mesmo tempo em que o debate sobre o tema ampliava-se cada vez mais em diversos segmentos da população brasileira.

Em 1985, surgem as primeiras alusões ao termo Segurança Alimentar na esfera política brasileira, por intermédio do Ministério da Agricultura. Nesta época, o Ministério em questão pretendia a implementação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, de modo a suprir as necessidades imediatas da população e também alcançar a autossuficiência da produção nacional de gêneros alimentícios (BRASIL, 2013). Contudo, percebe-se que neste momento, a ideia de Segurança Alimentar adotada tratava somente do estado nutricional dos indivíduos (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996), sem que houvesse a inclusão de outros aspectos que podem interferir na SAN, como por exemplo o acesso contínuo à alimentação em quantidade e qualidade suficientes sem o comprometimento das demais necessidades básicas.

Em 1986, durante o governo de José Sarney (1985-1990), foi lançada uma das primeiras iniciativas com o objetivo de promover a Segurança Alimentar no país, o Programa Nacional de Leite (PNL), mais conhecido como Tíquete do Leite. O programa destinava-se à famílias de baixa renda com crianças menores de sete anos e consistia na distribuição de tíquetes que poderiam ser usados para a compra de um litro de leite por dia nos pequenos mercados. No mesmo ano, destaca-se a realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição. Em 1988, com a promulgação da nova Constituição, foi possível avançar um pouco mais no debate sobre a SAN: a merenda escolar foi reconhecida como um direito

constitucional (BRASIL, 2013). Concomitantemente, foram se estruturando na sociedade brasileira movimentos sociais e manifestações com o objetivo de pressionar o governo para combater a fome e a miséria.

Todavia, com a vitória de Fernando Collor na primeira eleição direta do país após a Ditadura Militar (1964-1985), nota-se um forte desmonte das políticas de combate à fome, com a extinção de diversos programas e uma redução brutal dos recursos que seriam destinados à área (BRASIL, 2013). Diante deste contexto, o “governo paralelo” do Partido dos Trabalhadores (PT) divulgou em 1991 uma proposta para uma Política Nacional de Segurança Alimentar, que viria a ser aceita somente em 1993, com Itamar Franco na presidência. Tal proposta ampliava o escopo de atuação para o combate à insegurança alimentar, indo para além da questão do abastecimento agrícola.

As origens da carestia e da fome eram atribuídas ao desemprego e à pobreza, agravadas pelas políticas recessivas dos anos 80. Afirmava que a modernização e a ampliação da capacidade de produção e distribuição de alimentos no Brasil, com ganhos expressivos de eficiência, não resultaram, com poucas exceções, no barateamento relativo dos alimentos e, portanto, pouco contribuíram para a ampliação do acesso aos mesmos pelos segmentos de menor renda da população. Daí a forte ênfase dada à retomada do crescimento econômico, com recuperação do emprego e dos salários, e a implementação de políticas de regulação dos mercados como condicionantes da segurança alimentar. (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996)

Nesta mesma época, as movimentações sociais ganham mais força e espaço, destacando-se o movimento Movimento pela Ética na Política, que tinha como pauta a garantia de que as denúncias de corrupção do governo federal fossem devidamente investigadas (COEP, 1992). Este movimento deu origem a outro, conhecido como “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida” (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996), liderado pelo sociólogo Herbert de Souza, conhecido como Betinho, uma das principais figuras na luta por transformações sociais no Brasil. O Ação pela Cidadania foi de extrema importância para a época, pois ajudou no reconhecimento do problema no país através da publicação do Mapa da Fome, dando visibilidade aos mais de 30 milhões de brasileiros em condições precárias e sem alimentação adequada, além de ter lançado uma proposta de política de combate à fome e à miséria (SILVA, 2015), entregue em 1993 ao presidente da república, Itamar Franco, que assumiu o cargo após o impeachment de Collor.

O “Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria: Princípios, Prioridades e Mapas das Ações de Governo”, documento final relativo à demanda do Movimento da Ação da Cidadania, que foi entregue ao Presidente da República em abril de 1993, propunha como princípios, a solidariedade, a parceria e a descentralização, aspectos que 60 seriam posteriormente absorvidos na própria prática da política externa brasileira. Tratava-se de um plano ambicioso que buscava envolver toda a administração pública federal e que descrevia as ações de todos os Ministérios, em

que se definiam objetivos, mecanismos operacionais e metas relacionadas à questão alimentar (BRASIL, 2013).

No governo de Itamar Franco, percebe-se que a questão da Segurança Alimentar ganha novo espaço na agenda política nacional, em contraste ao governo anterior. Neste sentido, o Programa Nacional do Leite, criado no governo Sarney, é reformulado e a merenda escolar ganha destaque (BRASIL, 2013). Além disso, o Ação pela Cidadania, contando com a ampla participação de diversos segmentos da sociedade, tais como movimentos sociais, organizações não governamentais, líderes religiosos e acadêmicos, deu origem ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), em 1993. Foi criado como órgão de aconselhamento da Presidência da República, trazendo a temática da Segurança Alimentar para o centro da agenda nacional, além de ajudar a nortear as políticas públicas de SAN (SILVA, 2015). Foi por meio dele que se realizou em 1994 a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, com o objetivo de estabelecer uma política nacional de SAN, além de outras iniciativas, como a elaboração do Mapa da Fome, elaboração do Plano de Combate à Fome e à Miséria, bem como melhorias em programas dedicados à alimentação de trabalhadores e alimentação escolar (GODINHO, 2007). É interessante destacar também que o CONSEA era formado por uma interação entre governo e sociedade, unindo representantes da sociedade civil e agentes governamentais (BRASIL, 2013).

A partir de então, as políticas de produção, comercialização, distribuição e consumo adotaram uma perspectiva de descentralização e diferenciação regional. Em paralelo, foram adotadas uma série de medidas emergenciais contra a fome. Várias ações governamentais de controle de qualidade e estímulos às práticas alimentares saudáveis foram implementadas e ampliaram a noção de segurança alimentar no início dos anos 1990 (BRASIL, 2013).

Apesar de sua grande importância no estabelecimento de uma série de medidas contra a fome e seu papel na disseminação deste debate, o CONSEA foi extinto no início de 1995, nos primeiros momentos do governo de Fernando Henrique Cardoso, logo sendo substituído pelo Programa Comunidade Solidária. Ainda que o novo programa tenha buscado uma maior articulação entre governo e sociedade civil, teve ações mais pontuais e retirou a questão da fome do centro dos debates públicos, colocando-a como uma dimensão dentro do problema da pobreza (BRASIL, 2013). Nota-se, portanto, que na transição entre os governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, ocorreu uma mudança nas diretrizes das políticas públicas de combate à fome e à miséria.

Foi em 1996 que a questão da fome ganhou um pouco mais de espaço dentro do Programa Comunidade Solidária. Tal acontecimento se deu em consequência da realização da Cúpula Mundial de Alimentação, uma vez que o órgão ficou encarregado da preparação do

relatório a ser apresentado durante a cúpula, uma análise sobre a questão alimentar no Brasil (GODINHO, 2007). Godinho (2007) afirma ainda que foi no segundo mandato de FHC que ocorreram mudanças mais profundas no tocante à políticas sociais, destacando-se a aprovação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) e o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), tendo este último se destacado por sua integração com outras redes de Segurança Alimentar no plano internacional, tais como a Rede Interamericana de Agricultura e Democracia (RIAD), Aliança Mundial para Nutrição e Direitos Humanos (WANAHR), Rede Internacional para o Direito Humano à Alimentação (FIAN) e a Rede de Segurança Alimentar e Cidadania dos Povos de Língua Portuguesa.

Em âmbito internacional, nota-se que o Brasil passou a se envolver mais com a temática da Segurança Alimentar e Nutricional no decorrer da década de 1990, destacando-se a ratificação dos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 1992, ainda durante o governo Collor; a Conferência de Viena dos Direitos Humanos em 1993, sob a presidência de Itamar Franco; a ratificação do Protocolo de São Salvador em 1996 e o compromisso com a Declaração de Roma no mesmo ano (GODINHO, 2007). Ainda que não sejam acordos que tratam exclusivamente da Segurança Alimentar, faz-se necessário destacá-los como iniciativas incipientes, uma vez que a SAN é um elemento fundamental dentro dos debates sobre direitos humanos, sociais e econômicos. Ademais, é possível afirmar que é durante o governo FHC que este envolvimento internacional se torna mais evidente e com foco mais direto na problemática da Segurança Alimentar, com ênfase nas duas Cúpulas Mundiais de Alimentação em 1996 e 2002, bem como a associação entre a FBSAN e organismos internacionais.

Diante do exposto, percebe-se que as iniciativas de combate à fome e à desnutrição dos governos vigentes nas décadas de 1980 e 1990 foram bastante pontuais e passaram por diversos momentos de desestruturação, mas certamente serviram como embrião das políticas que viriam a ser adotadas no início dos anos 2000. Observa-se também que, ainda que a atuação internacional do Brasil não fosse tão expressiva como viria a ser na década seguinte, o país já se mostrava mais dinâmico e participativo em fóruns e acordos internacionais sobre o tema, demonstrando que questões sociais - como o combate à fome e à pobreza - seriam parte importante da agenda internacional do país (SILVA, 2015). Além disso, é necessário ressaltar que a pressão exercida pelas mobilizações da sociedade civil teve papel importante para o estabelecimento de uma agenda doméstica de SAN e, por consequência, na ampliação deste debate e seu posterior estabelecimento como um dos principais eixos temáticos da política externa do país, como será visto no item a seguir.

2.2 - O governo Lula (2003-2011) e a internacionalização do tema da Segurança Alimentar e Nutricional

Em 2003, com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da república, o tema da Segurança Alimentar e Nutricional sofreu uma guinada, ganhando destaque na agenda política nacional e tornando-se um dos temas centrais do novo governo. Desde o início de sua campanha eleitoral, Lula manteve seu discurso fortemente voltado às questões sociais, sobretudo ao combate à fome e à pobreza, o reforçando ainda mais após a posse na tentativa de sensibilizar o Brasil e a comunidade internacional diante destas mazelas (SILVA, 2015). Em vista disso, seu governo destacou-se por investir fortemente em políticas nacionais que objetivavam alcançar a Segurança Alimentar e Nutricional no país.

Embora medidas de combate à fome não fossem uma novidade, percebe-se que elas se tornaram mais estruturais, associando-se uma série de medidas para sua erradicação, ao contrário de políticas anteriores, que possuíam caráter mais paliativo (BRITES et al., 2020). Neste período, destaca-se a implementação dos Programas Fome Zero e Bolsa Família, sendo o primeiro um conjunto de políticas complementares dedicadas a combater as causas imediatas e latentes da fome, por meio de ações emergenciais e políticas públicas de incentivo à agricultura familiar (BRASIL, 2013). Por sua vez, o Bolsa Família consistia em um programa de transferência de renda sob condicionalidades, como a exigência de que as famílias beneficiárias mantivessem as crianças matriculadas nas escolas e que tivessem a carteira de vacinação sempre atualizada. Deste modo, ambos os programas atuavam em pontos que direta ou indiretamente afetam a Segurança Alimentar da população, além de agir nas causas mais estruturais da pobreza.

Ainda a nível nacional, foram criadas também diversas estruturas para a coordenação e implementação destes programas, como o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (transformado depois no Ministério do Desenvolvimento Social)²; a reabertura do Conselho Nacional de Segurança Alimentar³ em 2003, que havia sido extinto no governo Fernando Henrique; e a Câmara Interministerial de Segurança

² Em 2019, durante o governo de Jair Bolsonaro, o Ministério do Desenvolvimento Social foi incorporado ao Ministério da Cidadania. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/composicao/orgaos-especificos/desenvolvimento-social#:~:text=A%20Secretaria%20Especial%20do%20Desenvolvimento,2020%2C%20no%20dia%2020%20de>>. Acesso em: 10 out. 2022.

³ O CONSEA foi extinto em janeiro de 2019. Disponível em: <

Alimentar e Nutricional (CAISAN), instituída um pouco mais tarde, em 2007 (BRITES et al., 2020). Neste período, houve ainda a criação da Lei nº11.346, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, de modo a assegurar constitucionalmente o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2006).

No âmbito internacional, o governo estabeleceu o desenvolvimento social e, em especial, o combate à fome, como suas principais bandeiras de política externa. O então presidente Luiz Inácio passou a evidenciar em seus discursos nos eventos internacionais a urgência do combate à fome, chamando a atenção da comunidade internacional para a necessidade de maior mobilização diante do tema (GODINHO, 2007). Para além do aspecto discursivo, notou-se nesta época maior proatividade do país em fóruns e negociações multilaterais:

A participação do Brasil na Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) aumentou em número e grau. Ademais, outros espaços também foram mais valorizados como meios de busca pela segurança alimentar, como o FIDA (Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola), o PMA (Programa Mundial de Alimentos), o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), os BRIC's (Brasil, Rússia, Índia e China), o Mercosul, o CARICOM (Caribbean Community), a União Africana, o Banco Mundial, o Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID), além de iniciativas bilaterais (BRASIL, 2013).

Assim, o Brasil passa a ser considerado como um dos países mais atuantes no combate à fome (SILVA, 2015). Dentre estes espaços, cabe destaque à relação entre o Brasil e a FAO: o país conseguiu apoio da organização para a execução dos programas nacionais de combate à fome, dentre eles o próprio Programa Fome Zero; por outro lado, tornou-se muito mais ativo nas negociações que aconteciam no âmbito da organização, além de buscar estabelecer maior cooperação entre nações que tivessem maiores problemas com relação à Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2013). Ademais, a FAO também colaborou na internacionalização de programas baseados no Fome Zero, primeiramente na América Latina e depois na África (MALUF; SANTARELLI; PRADO, 2014).

Visando consolidar esta posição de defensor de pautas sociais internacionalmente, criou-se em 2004 a CGFOME⁴ (Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome), órgão vinculado ao Ministério das Relações Exteriores. A CGFOME representava um esforço institucional em consolidar o combate à fome e à miséria como bandeira da política externa brasileira, bem como coordenar as ações do país na esfera internacional (SILVA, 2015). Desta maneira, a CGFOME atuava por meio da estratégia de dupla tração

⁴ A CGFOME foi extinta em 2016. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2016/09/14/itamaraty-extingue-departamento-de-cooperacao-internacional-para-combate-a-fome>>. Acesso em: 20 out. 2022.

(emergencial e estruturante), ou seja, promovendo ações emergenciais e humanitárias para o combate à fome e também políticas mais estruturais, como por exemplo, atuando em áreas que afetam a condição alimentar e nutricional dos indivíduos, tais como fomento à agricultura familiar, linhas de crédito, políticas de comercialização dos produtos, dentre outros (BRASIL, 2013).

Essa posição mais proativa do Brasil internacionalmente encontrou respaldo nos bons resultados das políticas internas, conferindo credibilidade ao discurso do país que, por meio da sua diplomacia - especialmente a presidencial - posicionava-se cada vez como caso de sucesso no combate à fome, concomitantemente fortalecendo sua projeção como líder regional (SILVA, 2015). É necessário ressaltar que, para além da defesa da Segurança Alimentar e Nutricional, o Brasil durante este período fez uso de sua nova posição no cenário internacional para defender outras pautas de interesse, tais como a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (CSONU) e a defesa de pautas voltadas aos países menos favorecidos na Organização Mundial do Comércio (OMC) (LIMA; DIAS, 2014).

Ainda que o discurso do governo brasileiro pautasse a Segurança Alimentar e Nutricional sob um aspecto humanitário e altruísta, verifica-se que houveram momentos em que este tema foi utilizado como justificativa em negociações cujo interesse era essencialmente comercial, como por exemplo nas discussões sobre as barreiras comerciais impostas aos produtos agrícolas dos países em desenvolvimento e a produção de biocombustíveis (BRITES et al., 2020).

No segundo mandato de Lula (2007-2010), Silva (2015) argumenta que o tema da Segurança Alimentar perde força, inclusive nos próprios discursos presidenciais. Nesta sequência, percebe-se que o argumento da defesa da Segurança Alimentar é mais utilizado para embasar os objetivos comerciais brasileiros e menos como uma proposta de cunho moral, priorizando os grandes setores agrícolas (SILVA, 2015).

Isso não quer dizer que não havia uma lógica essencialmente humanitária e de cooperação por trás da defesa da Segurança Alimentar e Nutricional, mas sim que esta também foi utilizada para alcançar objetivos comerciais quando desejado. Constata-se, portanto, que a estratégia brasileira de posicionamento no cenário internacional durante o governo Lula (2003-2010) buscou reafirmar sua presença por meio de três eixos principais de atuação: negociações em fóruns internacionais; cooperação Sul-Sul e assistência humanitária, todos voltados ao compromisso de combate à fome e à insegurança alimentar (BRASIL,

2013), ainda que muitas vezes fossem utilizados como maneira de respaldar os interesses dos setores comerciais do país.

3. A COOPERAÇÃO BRASILEIRA EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

3.1 - A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em SAN

Dentre as estratégias de projeção internacional utilizadas durante o governo Lula (2003-2010), destaca-se o estabelecimento de projetos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), componente que ganhou bastante força e relevância na política externa brasileira do período, consolidando o Brasil como um grande ator nesta área (AGUIRRE; AGUIRRE, 2017). Segundo Lima e Dias (2014), a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento pode ser definida da seguinte maneira:

O que caracteriza a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) é o conjunto de atuações internacionais realizadas por atores públicos e privados, de países do Norte ou do Sul, com fins de promover o progresso econômico e social dos PED⁵. Os recursos (financeiros ou técnicos) transferidos provêm dos Estados ou de Organizações Internacionais (OI) e as atuações são baseadas em metas de interesse mútuo, sustentabilidade, corresponsabilidade, eficácia, solidariedade e igualdade. Os protagonistas da CID são os Estados (LIMA; DIAS, 2014).

Ainda que a CID possa ser realizada entre países do Norte e do Sul, o Brasil focou na Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), mais especificamente na Cooperação Sul-Sul (CSS). Segundo Silva e Andriotti (2012), essa modalidade tem como objetivo unir os países em desenvolvimento por meio de ações conjuntas, de modo a enfrentar as dificuldades socioeconômicas em comum e proporcionar uma melhor inserção dessas nações no cenário internacional. Assim, conforme Avelhan (2014), a Cooperação Sul-Sul está baseada na ideia de que os países do Sul podem e devem cooperar entre si, estabelecendo uma relação de horizontalidade na execução dos projetos, bem como introduzindo uma nova lógica de desenvolvimento, diferente daquela que entende cooperação como sendo uma ajuda prestada pelos países mais desenvolvidos aos menos desenvolvidos. Cabe afirmar ainda que essa aproximação com os países do Sul não resultou no abandono das relações com países do Norte, mas ajudou a fortalecer a atuação brasileira em espaços multilaterais (MALUF; SANTARELLI; PRADO, 2014).

⁵ Países em Desenvolvimento.

Para além do fortalecimento da relação com os países do Sul global, Dias e Lima (2014) entendem que essa escolha pela Cooperação Sul-Sul e pela temática da Segurança Alimentar foram estratégicas:

A cooperação internacional seria uma forma de expandir a influência brasileira em uma agenda de interesse fundamental aos PED, a do Desenvolvimento, entendido de forma ampla. Mais especificamente, o combate à fome foi um tópico selecionado para exercer essa liderança e inserir o Brasil em um debate com pretensões hegemônicas naquele campo. Isto é, a política externa brasileira vem buscando promover ideias sobre como os Estados devem organizar seus sistemas econômicos, suas instituições e políticas para garantir segurança alimentar e nutricional às pessoas, tanto por meio de acordos bilaterais quanto por meio de Organizações Internacionais, como a FAO e o Programa Mundial de Alimentos (LIMA; DIAS, 2014).

Em consequência, foi necessário que o país estabelecesse instituições capacitadas e voltadas à gestão destes projetos de cooperação, como é o caso da CGFOME, visto anteriormente. Além disso, outros órgãos e instituições brasileiros - tanto públicos quanto privados - passaram a fazer parte da implementação dos programas, como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); o Ministério do Desenvolvimento Agrário⁶ e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) (BRASIL, 2013). É possível destacar também o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); bem como a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o próprio Ministério das Relações Exteriores (MRE) (ABC, 2012).

Tendo em vista a predileção pela Cooperação Sul-Sul, o Brasil se aproximou sobretudo dos países sul-americanos, caribenhos e africanos (BRASIL, 2013), sendo que a relação com estes últimos se sobressaiu. Tal estreitamento com os países africanos ocorreu com o propósito de compensar o esmorecimento nas relações que vinha acontecendo nos últimos anos, e ajudou a aumentar o comércio brasileiro com essas nações, bem como ampliou a presença de empresas brasileiras no continente (SILVA; ANDRIOTTI, 2012). Argumenta-se que outro motivo para o estreitamento entre Brasil e África reside no compartilhamento de semelhanças culturais, socioeconômicas, históricas e climáticas, assim como o enfrentamento de desafios sociais bastante parecidos (BRITES et al., 2020).

É necessário destacar que, para além destas semelhanças, a África é notadamente vista como um mercado em potencial e ainda pouco explorado economicamente (BRITES et al., 2020), o que corrobora com a ideia de que a Segurança Alimentar e Nutricional é defendida

⁶ O Ministério do Desenvolvimento Agrário foi extinto em 2016. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2016/05/13/militantes-abracam-predio-do-extinto-ministerio-do-desenvolvim-ento-agrario/>>. Acesso em: 02 nov. 2022.

pelo Brasil também pelos interesses econômicos e por suas intenções de se projetar como liderança internacionalmente, não somente pelo caráter moral e humanitário.

3.2 - A tipologia dos projetos brasileiros de cooperação internacional para a Segurança Alimentar

Ao analisar de maneira mais minuciosa os projetos de cooperação internacional do Brasil estabelecidos âmbito da Segurança Alimentar e Nutricional, é possível entender a modalidade de cooperação que predominou, bem como os temas nas quais o país mais investiu. Embora existam diversas modalidades de cooperação, tais como técnica, humanitária, científica, militar e tecnológica (ABC, 2006), nota-se que no âmbito da Segurança Alimentar e Nutricional, os projetos encontravam-se inseridos fundamentalmente em duas categorias, sendo elas a técnica e a humanitária.

A ideia de assistência técnica foi instituída em 1948, durante a realização da Assembleia Geral das Nações Unidas, definindo-a como a transferência de técnicas e conhecimentos por meio do estabelecimento e execução de projetos entre atores de níveis de desenvolvimento dissemelhantes. Em 1959, também durante Assembleia Geral da ONU, substituiu-se o termo “assistência” por “cooperação”, de modo a representar melhor o mútuo interesse de ambas as partes envolvidas nestas modalidades de cooperação (ABC, 2012). Neste sentido, têm-se que a cooperação técnica:

Caracteriza-se pelo desenvolvimento de capacidades, pela transferência e compartilhamento de conhecimentos e tecnologias nacionais com possibilidade de adaptação a outras realidades, pela ênfase na capacitação de recursos humanos, pelo emprego de mão-de-obra local e pela concepção de projetos que reconheçam as peculiaridades de cada país. Realiza-se com base na solidariedade que marca o relacionamento do Brasil com outros países em desenvolvimento e baseia-se na relação entre Governos, respeitando a cultura e as instituições locais. (CAISAN, 2014).

Por sua vez, a assistência humanitária até a primeira metade do século XX era diretamente relacionada com a proteção de militares, prisioneiros de guerra e enfermos, ou seja, tinha como enfoque abrandar os efeitos sofridos por aqueles que estavam envolvidos em conflitos, focando no atendimento imediato das necessidades destes indivíduos. Com as Convenções de Genebra de 1949, entendeu-se que os mecanismos de proteção assegurados pela assistência humanitária deveriam se estender também aos civis (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018) Deste modo, são incluídos também

países ou populações que se encontrem em estado de conflito armado, de desastre natural, de calamidade pública, de insegurança alimentar e nutricional ou em outra situação de emergência ou de vulnerabilidade, inclusive grave ameaça à vida, à saúde e aos direitos humanos ou humanitários de sua população (ABC, 2012).

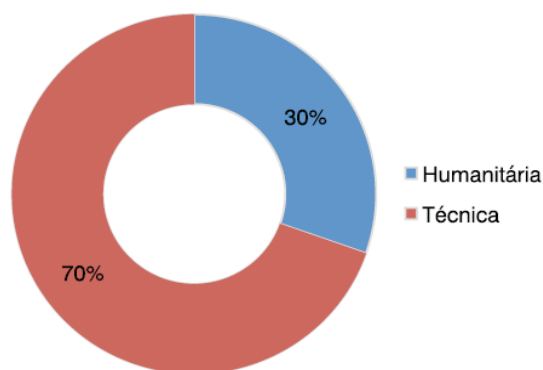
Em vista desta ampliação, o conceito de assistência foi gradualmente dando espaço à noção de cooperação humanitária, de modo a incluir não somente ações em resposta à situações emergenciais, mas também ações que tenham como objetivo fortalecer as estruturas e a capacidade de resposta dos países que estão enfrentando estas crises humanitárias (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018). Assim, entende-se que a cooperação humanitária

[...] visa não apenas prover “ajuda” no sentido estrito da palavra, mas também a atuar em conjunto para o desenvolvimento e/ou a recuperação do país demandante, integrando esforços e soluções tanto para promover sua reabilitação imediata, quanto para reforçar sua capacidade de resposta frente às situações emergenciais futuras (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018).

Segundo dados levantados em 2014 pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, dos 56 projetos em SAN que estavam em andamento na época, percebe-se a forte prevalência de iniciativas de caráter técnico, conforme demonstrado pelo Gráfico 1:

Gráfico 1

**Número de Projetos de SAN em andamento,
por modalidade de Cooperação**



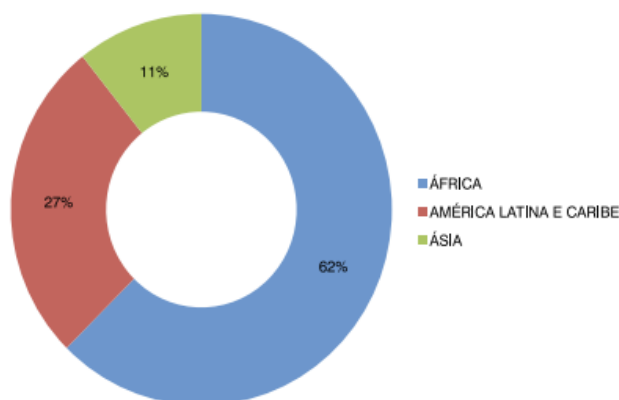
Em 56 projetos

Fonte: CAISAN, 2014

Se analisarmos a distribuição geográfica da cooperação brasileira em SAN, nota-se a prevalência de projetos em países do continente africano, seguidos pela região da América Latina e Caribe, sendo a Ásia a região em que o Brasil menos desenvolve projetos em Segurança Alimentar e Nutricional, vide Gráfico 2.

Gráfico 2

Número de projetos em andamento, por Região



Em 56 projetos

Fonte: MRE, 2013

Fonte: CAISAN, 2014

Ao unir a modalidade de cooperação com as regiões, tem-se a seguinte distribuição:

Tabela 1

Quadro 1. Distribuição dos projetos de cooperação internacional em SAN desenvolvidos pelo Brasil quanto a modalidade, 2013

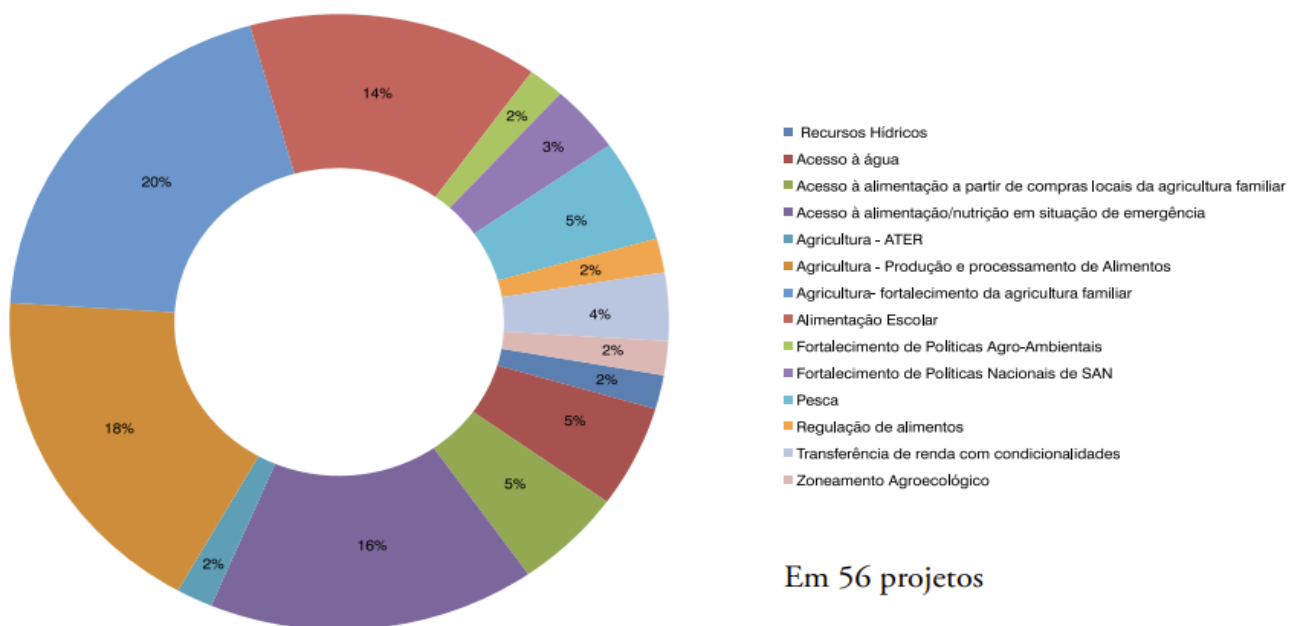
Modalidade	Regiões		
	África	América Latina e Caribe	Ásia
Técnica ¹	80	6	1
Humanitária	9	2	1
Técnica e Humanitária	1	4	

Fonte: MALUF; SANTARELLI; PRADO, 2014.

Deste modo, houve em todas as regiões a prevalência da cooperação técnica, o que reforça a divisão dos projetos analisados no Gráfico 1. Há ainda a divisão de projetos por temas pertencentes ao âmbito da Segurança Alimentar e Nutricional: ao analisar a tipologia destes projetos, verifica-se que o Brasil investiu em uma ampla variedade de áreas, com destaque para Recursos Hídricos, Produção e Processamento de Alimentos, Fortalecimento de Políticas Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional e Alimentação Escolar (vide gráfico abaixo).

Gráfico 3

Número de Projetos de Cooperação em andamento, por tipo



Fonte: MRE, 2013

Fonte: CAISAN, 2014

Diante dos gráficos analisados, é possível afirmar que os projetos desenvolvidos pelo Brasil de 2003 à 2014 são, em sua maioria, de modalidade técnica, com ampla atuação no continente africano e com mais da metade dos projetos (68%) sendo pertencentes à quatro principais eixos temáticos da Segurança Alimentar e Nutricional.

3.3. O Programa ProSAVANA

Como observado anteriormente, foi possível perceber que a defesa da Segurança Alimentar e Nutricional como uma das principais temáticas da agenda de política externa do país a partir de 2003 concretizou-se em uma atuação mais incisiva em fóruns internacionais e, notadamente, no estabelecimento de projetos de cooperação internacional com países do Sul, com destaque aos países africanos.

A partir deste período, o Brasil esteve envolvido com diversas iniciativas voltadas ao combate à fome, como o Fundo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), lançado em 2003 objetivando combater a fome, a pobreza e fortalecer a Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento socioeconômico (MALUF; SANTARELLI; PRADO, 2014); cooperação

técnica voltada à alimentação escolar em países caribenhos, sul-americanos e africanos, com o apoio da FAO, do Programa Mundial de Alimentos (PMA) e participação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC); capacitação técnica para agricultores, dentre outros (BRASIL, 2013). Destacam-se ainda o “Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural”, evento que buscou discutir uma série de temas, bem como propostas de cooperação entre os países africanos e o Brasil nas áreas de agricultura e Segurança Alimentar; e o Acordo de Cooperação Técnica entre o Brasil e a União Africana, estabelecido em 2009 (BRASIL, 2013). Mais especificamente tratando das relações Brasil-África, é possível notar o estabelecimento de projetos em acordo com normas estabelecidas por organismos internacionais, como o PMA; difusão do Programa Fome Zero, importante componente da agenda presidencial e também projetos estabelecidos com a participação de setores privados e do agronegócio brasileiro (MALUF; SANTARELLI; PRADO, 2014), como é o caso do ProSAVANA, a ser analisado mais adiante.

Dentre os países do continente africano com os quais o Brasil mantém relações, destaca-se Moçambique, país localizado na região sudeste da África. Conforme informações disponíveis no site do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2022), o Brasil e Moçambique mantêm relações diplomáticas desde a independência de Moçambique, em 1975 e o compartilhamento de aspectos culturais, históricos e linguísticos formam uma base sólida para suas relações bilaterais, estabelecendo uma parceria privilegiada (MRE, 2022). Desde o início desta aproximação com a África até os dias atuais, o país se constituiu como um dos maiores receptores de cooperação brasileira (MRE, 2022), com destaque para as áreas de saúde, educação, alimentação e agricultura (MRE, 2022).

Ainda hoje, Moçambique se mantém como um país predominantemente rural: segundo dados do Instituto Nacional de Estatística de Moçambique⁷, dentre uma população de quase 32 milhões de pessoas, cerca de 65,5% vivem em áreas rurais. O país conta com ampla diversidade agroecológica, terras aráveis, recursos energéticos, minerais, reservas de gás natural na costa, sendo a agricultura a principal atividade econômica do país (BANCO MUNDIAL, 2022). É necessário ressaltar que a maior parte da agricultura do país é de subsistência (AVELHAN, 2014). Entretanto, a produtividade agrícola por hectare é uma das mais baixas da região (BANCO MUNDIAL, 2022). Além disso, apesar de ter sido uma das economias que mais cresceu no período de 2000 a 2015, o país ainda enfrenta desafios para a

⁷ Disponível em: <<http://www.ine.gov.mz>>. Acesso em 17. nov. 2022.

geração de empregos, redução da pobreza e serviços básicos insuficientes para toda a população (BANCO MUNDIAL, 2022).

Foi com Moçambique que o Brasil estabeleceu o Programa de Cooperação para o Desenvolvimento Agrícola das Savanas Tropicais de Moçambique, conhecido também como ProSAVANA. O projeto é um dos maiores e mais complexos da cooperação internacional brasileira, sendo também um dos mais contestados academicamente (AVELHAN, 2014), bem como por comunidades locais e movimentos sociais do mundo todo, como será visto posteriormente.

O ProSAVANA foi um programa de cooperação trilateral⁸, composto pelo Brasil, pelo Japão e por Moçambique, sendo este último o recepiendário do projeto. Foi criado em 2009, por meio de negociações entre o então diretor da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Marco Farani e o vice-presidente da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA, na sigla em inglês), que assinaram em abril deste ano um acordo de compromisso para o desenvolvimento de um projeto de cooperação na região da Savana Tropical (FINGERMANN, 2014). Em maio de 2009, após uma visita de uma missão do Ministério da Agricultura de Moçambique ao Cerrado brasileiro, fica determinado que Moçambique será o país receptor do projeto; em julho, durante a Cúpula de L'Aquila do G8, realizada na Itália, ocorre a formalização da parceria entre o então primeiro-ministro japonês Taro Aso e o ex-presidente Lula e, em setembro, é assinado o Memorando de Entendimento entre a ABC, a JICA e autoridades moçambicanas, determinando o lançamento do programa para 2011 (FINGERMANN, 2014).

Segundo folheto oficial da JICA⁹, o projeto tinha como objetivo principal transformar a agricultura da região conhecida como Corredor de Nacala, ao norte de Moçambique, com o propósito de aumentar a produção agrícola para atender as demandas internas, bem como gerar excedentes exportáveis, de modo a garantir a segurança alimentar do país e também de outras regiões. Conforme é possível observar na Imagem 1, a área do projeto acompanha a ferrovia que se estende desde o Porto de Nacala e segue rumo à oeste, chegando em Lichinga, nas proximidades da fronteira com o Malawi. A região do Corredor de Nacala conta ainda com uma aproximadamente 14 milhões de hectares agricultáveis com topografia, solos e

⁸ Segundo a ABC (2021), a cooperação trilateral caracteriza-se por alianças estratégicas com países desenvolvidos, unindo os recursos deles com a experiência brasileira para a aplicação em países em desenvolvimento. Disponível em: <<https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/cooperacao-tecnica/historico>>. Acesso em: 16 nov. 2022.

⁹ Disponível em: <<https://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/publications/c8h0vm000001w9k8-att/prosavana.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2022.

condições climáticas adequadas ao incremento da produção agrícola, além de estar situada em torno da ferrovia, favorecendo o transporte das mercadorias tanto para os países vizinhos quanto para a Ásia (AVELHAN, 2014). Constata-se, portanto, que o projeto se desenvolve em uma área de grande relevância produtiva e estratégica.

Imagem 1 - Mapa do Corredor de Nacala



Fonte: Deutsche Welle, 2013.¹⁰

Vale mencionar que O ProSAVANA teve forte inspiração no Programa de Cooperação para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados Brasileiros (Prodecer), projeto realizado por meio de uma parceria entre Brasil e Japão entre nos anos de 1970 e 1980, que buscou transformar o cerrado brasileiro em uma das maiores áreas de maior potencial agrícola do país (AVELHAN, 2014). Tal inspiração baseia-se na afirmação de que o Corredor de Nacala e o cerrado brasileiro, por estarem na mesma latitude, possuem condições de solo e clima

¹⁰ Disponível em:

<<https://www.dw.com/pt-002/sociedade-civil-de-mo%C3%A7ambique-rejeita-prosavana/a-16865070>>. Acesso em: 18 nov. 2022.

muito semelhantes, favorecendo a utilização da tecnologia e experiência brasileira (ABC, 2012).

Para que fossem atingidos os objetivos mencionados anteriormente, o programa buscava fortalecer as capacidades técnicas e de pesquisa do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM); melhorar a transferência de tecnologias para a região; suporte direto a pequenos e médios agricultores; incentivo à produção em pequena escala e também à produção em larga escala para exportação, contando com investimentos privados (AVELHAN, 2014). Em vista disso, o ProSAVANA foi dividido em três projetos, a saber: ProSAVANA-PEM (Projeto de Criação de Modelos de Desenvolvimento Agrícola Comunitários com Melhoria do Serviço de Extensão Agrária), cujo objetivo era melhorar a qualidade dos serviços disponíveis na região de Nacala; ProSAVANA-PD (Projeto de Apoio ao Plano Diretor), que visava identificar quais eram as mudanças necessárias para modernizar a agricultura naquela área; e por último, o ProSAVANA-PI (Projeto de Melhoria da Capacidade de Pesquisa e Transferência de Tecnologia), que buscava desenvolver as áreas de pesquisa e tecnologia agrícola em Nacala (FINGERMANN, 2014).

Além da ABC, da JICA e do IIAM, o ProSAVANA contava ainda com as participações de outros organismos, como a EMBRAPA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, FGV Projetos, FAO, Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Moçambique e o Ministério da Agricultura da República de Moçambique (ABC, 2012). Dentro do programa, caberia ao Brasil a disponibilização e transferências de tecnologias por meio da EMBRAPA, enquanto que o Japão seria responsável pela distribuição e comercialização dos produtos, sobretudo no mercado asiático (LE MONDE DIPLOMATIQUE, 2018).

Quanto aos recursos, eram provenientes sobretudo da Agência Brasileira de Cooperação, da Agência Japonesa de Cooperação Internacional e do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (SCHOPPING, 2015). Além disso, a FGV Projetos em parceria com os governos brasileiro, japonês e moçambicano, lançou em julho de 2012 o Fundo Nacala, um fundo voltado à atração e captação de recursos privados para investir em projetos de desenvolvimento na região de Nacala e que estimava arrecadar US\$ 2 bilhões logo em sua primeira fase (ABC, 2012). O Fundo não possuía ligação formal e direta com o ProSAVANA, mas contava com a participação dos mesmos atores envolvidos no projeto e seria aplicado na mesma região e período do programa (AVELHAN, 2014).

Logo que começou, o ProSAVANA logo virou alvo de intensas críticas e forte insatisfação por parte das comunidades locais. Em 28 de maio de 2013, foi divulgada em Maputo, capital de Moçambique, a Carta Aberta para Deter e Reflectir de Forma Urgente o

Programa ProSavana¹¹. Assinada por 23 entidades moçambicanas e mais de 40 organizações e movimentos sociais de outros países, a Carta foi direcionada ao então presidente moçambicano Armando Guebuza; ao primeiro-ministro japonês Shinzo Abe e à presidente do Brasil, Dilma Rousseff, sucessora do mesmo partido de Lula.

Nela, todas as entidades demonstram suas preocupações em relação ao ProSAVANA. Percebe-se que as principais críticas direcionam-se à ausência de avaliação prévia sobre o impacto ambiental; ausência de transparência, debate público, consultas e participação da população da região, sobretudo os camponeses que ali trabalham (VUNJANHE; DUNDURO, 2013). Em um trecho voltado diretamente ao Brasil, a Carta aponta que os recursos financeiros e materiais do governo brasileiro eram direcionados ao desenvolvimento do agronegócio por meio do ProSAVANA e afirma ainda que a prioridade deveria ser dada ao Programa de Aquisição de Alimentos de Moçambique, uma vez que este que é apoiado e incentivado pela comunidade camponesa (VUNJANHE; DUNDURO, 2013).

São apontadas também contradições no programa: ao direcionar a maior parte dos investimentos para o aumento da produção de monoculturas de exportação (como milho, mandioca, soja, algodão e cana de açúcar), o projeto acabaria por destruir a agricultura familiar, base da sobrevivência de grande parte da população do país (VUNJANHE; DUNDURO, 2013). Neste sentido, é possível notar que o amplo investimento na produção voltada à exportação configura-se como uma contradição a uma das propostas iniciais do projeto, a de dar suporte aos pequenos e médios produtores. Além disso, são expressas preocupação com o futuro de Moçambique caso o ProSAVANA fosse continuado, como expropriações de terras e reassentamentos, conflitos socioambientais, aprofundamento da miséria em comunidades rurais, destruição das produções das famílias camponesas com o consequente aumento da insegurança alimentar (VUNJANHE; DUNDURO, 2013). Por último, os signatários da Carta Aberta exigem a suspensão imediata de todas as ações do programa, o estabelecimento de um diálogo direto com a população local para a definição de prioridades e que seja implementado um Plano Nacional de Apoio a Agricultura Familiar para que seja garantida a soberania alimentar de todos os moçambicanos (VUNJANHE; DUNDURO, 2013).

Como noticiado em uma reportagem de 2018 do *Le Monde Diplomatique*¹², houve ainda o envio de uma missão formada por organizações moçambicanas ao cerrado brasileiro,

¹¹ Disponível em: <<http://contag.org.br/arquivos/portal/file/Carta%20Aberta%20Programa%20ProSavana.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2022.

¹² Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/camponeses-mocambicanos-derrotam-o-agronegocio/>>. Acesso em: 19 nov. 2022.

onde nos anos 1970 e 1980 havia ocorrido o Programa de Cooperação para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados Brasileiros. Notaram então que o cerrado havia se tornado em um grande campo vazio voltado somente à monoculturas de exportação, o que contribuiu ainda mais com as críticas feitas pelos moçambicanos.

Em vista disso, o ProSAVANA foi aos poucos parando. Em 2016, cinco anos após o início de sua implementação, o programa ainda não havia sido completamente colocado em prática e ainda falhava em integrar os camponeses às diretrizes do programa (DW, 2016). Com o aumento das críticas, o próprio governo japonês levantou dúvidas sobre a execução do programa e os brasileiros passaram a demonstrar desinteresse, resultando em 2018 na suspensão do projeto (LE MONDE DIPLOMATIQUE, 2018). Em 2020, foi anunciada pelo Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural de Moçambique a finalização definitiva do projeto (DW, 2020).

Quanto ao insucesso do projeto, Fingermann (2014) aponta que, embora parte das alegações tecidas pelos movimentos sociais moçambicanos e internacionais acabaram não ocorrendo de fato, o desentendimento entre as partes fragilizou o projeto, dificultando ainda mais sua implementação. Soma-se a isso a baixa institucionalização da ABC e a diminuição dos seus recursos, a falta de harmonização entre a ABC e a JICA (FINGERMAN, 2014). Dentre os motivos para a não continuação do projeto, menciona-se também a retração das relações Brasil-África no governo Dilma, que contou com redução do orçamento para projetos de cooperação e demais ações para com o continente africano (SCHOPPING, 2015). Embora fosse esperado que o governo Dilma fosse uma continuidade do governo Lula, houve uma diminuição da proatividade brasileira em termos de política externa e também o enfraquecimento do diálogo com setores empresariais, dificultando a atração de investimentos privados para o projeto, como havia sido previsto (FINGERMAN, 2014).

Como foi possível observar, a descontinuação do projeto pode ser atribuída a diversos fatores, como as críticas dos movimentos sociais internacionais e de Moçambique; a dificuldade de alinhamento entre as agências de cooperação e demais atores envolvidos e também ao esfriamento das relações Brasil-África. Nesta lógica, torna-se difícil estabelecer uma afirmação de que o ProSAVANA foi instituído somente por interesses humanitários ou que foi motivado única e exclusivamente em interesses comerciais, uma vez que há uma multiplicidade de atores envolvidos (FINGERMAN, 2014). É possível afirmar somente que o programa não atingiu os objetivos que haviam sido propostos inicialmente.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da bibliografia exposta, foi possível observar como o tema da Segurança Alimentar foi se moldando em cada época, de acordo com o contexto socioeconômico de cada momento. Além disso, o tema também foi ganhando mais espaço nas discussões internacionais, ocasionando na criação de organismos internacionais voltados ao combate à fome e à pobreza, como é o próprio caso da FAO.

A nível nacional, verificou-se que os primeiros governos após o fim da Ditadura Militar começaram a dar atenção ao tema, ainda que com políticas de caráter paliativo e sem que a Segurança Alimentar estivesse no centro da agenda nacional. Notou-se ainda que foi no governo Lula que o tema ganhou a maior atenção, perceptível na mudança discursiva do governo; na formulação de políticas públicas que pretendiam atingir a raiz do problema da fome; na constante defesa da temática nos fóruns e negociações internacionais e, sobretudo, no estabelecimento de projetos de cooperação. Neste sentido, constata-se que o combate à fome e à insegurança alimentar virou uma das principais temáticas não só a nível nacional, como também internacional, configurando-se como uma importante diretriz da política externa brasileira no período e refletindo na atuação para com os países do Sul global.

Em vista disso, parte deste novo posicionamento do Brasil no cenário internacional manifestou-se em uma postura mais proativa, evidente em três principais eixos de atuação: negociações em fóruns multilaterais, ajuda humanitária e, sobretudo, na cooperação internacional. Diante disso, o Brasil virou um dos principais atores em defesa da Segurança Alimentar e Nutricional. Argumenta-se ainda que, para além da do viés humanitário em defender a Segurança Alimentar, essa atuação do Brasil deveu-se também por ambições em se projetar como um grande ator regional, bem como pela defesa de interesses comerciais.

Neste período, foi possível observar grande aproximação do Brasil com os países do continente africano por meio de projetos de cooperação, com destaque para Moçambique, o maior receptor da cooperação brasileira. Por meio da análise do Programa ProSAVANA, um dos maiores e mais ambiciosos projetos de cooperação da ABC, notou-se como a prioridade dada à Segurança Alimentar refletiu na agenda internacional do Brasil. Além disso, o ProSAVANA ajudou a demonstrar a complexidade de atores envolvidos no estabelecimento de projetos de cooperação, as dificuldades de empreender um projeto que atenda às demandas populacionais e que alcance a Segurança Alimentar e Nutricional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Brasil e Japão criam fundo de investimento para produção de alimentos em Moçambique.** Disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/416>. Acesso em: 19 nov. 2022.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Histórico da Cooperação Técnica Brasileira.** Disponível em: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Historico>. Acesso em: 16 nov. 2022.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Introdução.** Disponível em: <http://www.abc.gov.br/sobreabc/introducao>. Acesso em: 14 nov. 2022.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.** Disponível em: <http://www.abc.gov.br/sigap/ct.aspx>. Acesso em: 13 nov. 2022.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária (CGCH).** Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoHumanitaria>. Acesso em: 8 nov. 2022.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Histórico.** Disponível em: <https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/cooperacao-tecnica/historico>. Acesso em: 14 nov. 2022.

AGUIRRE, Lauriane Cruz; AGUIRRE, Marcia Luiza Cruz. **A Cooperação Brasileira como Instrumento de Segurança Alimentar: A Experiência da Internacionalização do Fome Zero.** Anais do 9º SALÃO INTERNACIONAL DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO - SIEPE Universidade Federal do Pampa, [S. l.], p. 1-6, 21 nov. 2017. Disponível em: https://guri.unipampa.edu.br/uploads/evt/arq_trabalhos/14257/seer_14257.pdf. Acesso em: 20 out. 2022.

ANDERSEN, Per Pinstруп. **Food security: definition and measurement.** Food security, v. 1, n. 1, p. 5-7, 2009.

AVELHAN, L. L. **A presença brasileira na África: um estudo sobre o Programa Embrapa-Moçambique.** Revista Perspectivas do Desenvolvimento, [S. l.], v. 2, n. 3, 2014.

Disponível em:
<https://periodicos.unb.br/index.php/perspectivasdodesenvolvimento/article/view/14358>.
Acesso em: 16 nov. 2022.

BANCO MUNDIAL. **Atualização Económica de Moçambique: Melhorar o Apoio a Agricultura.** Disponível em:
<https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2022/07/11/mozambique-economic-update-getting-agricultural-support-right>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BANCO MUNDIAL. **Moçambique: aspectos gerais.** Disponível em:
<https://www.worldbank.org/pt/country/mozambique/overview>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL, Pilar Figueiredo. **O Brasil e a insegurança alimentar global: forças sociais e política externa (2003-2010).** 2013. Tese (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, [S. l.], 2013. Disponível em:
<https://repositorio.unb.br/handle/10482/13878>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL DE FATO. **Itamaraty extingue departamento de cooperação internacional para combate à fome.** Disponível em:
<https://www.brasildefato.com.br/2016/09/14/itamaraty-extingue-departamento-de-cooperacao-internacional-para-combate-a-fome>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL DE FATO. **Militantes "abraçam" prédio do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário.** Disponível em:
<https://www.brasildefato.com.br/2016/05/13/militantes-abracam-predio-do-extinto-ministerio-do-desenvolvimento-agrario>. Acesso em: 2 nov. 2022.

BRITES, R. da C.; WENDT, A.; PACHECO, A.; SOUZA, C. da S.; VINICIUS, M. **Segurança Alimentar: Agenda para a Projeção da Política Externa Brasileira no Sul Global.** Revista Perspectiva: reflexões sobre a temática internacional, [S. l.], v. 13, n. 24, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/RevistaPerspectiva/article/view/96434>. Acesso em: 02 nov. 2022.

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

CAISAN. **Apoio a Iniciativas de Promoção da Soberania Alimentar, Segurança Alimentar e Nutricional e do DHAA em Âmbito Internacional e em Negociações Internacionais.** In: Balanço das Ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. [S. l.], jan. 2014. Disponível em: https://issuu.com/informecaيسان/docs/balancoplansan_2012-2015. Acesso em: 3 out. 2022.

CONSEA. **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional.** Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Alimentar_II/textos_referencia_2_conferencia_seguranca_alimentar.pdf. Acesso em: 13 jun. 2022.

COEP BRASIL. **Movimento Pela Ética na Política.** Disponível em: <https://coepbrasil.org.br/memorias-coletivas/movimento-pela-etica-na-politica/>. Acesso em: 26 out. 2022.

DW. **ProSavana continua a meio-gás em Moçambique.** Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/prosavana-continua-a-meio-g%C3%A1s-em-mo%C3%A7ambique/a-36253078>. Acesso em: 18 nov. 2022.

DW. **O que representa o fim do ProSavana em Moçambique?.** Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/fim-do-prosavana-uma-oportunidade-para-o-desenvolvimento-agr%C3%ADcola-em-mo%C3%A7ambique/a-54339235>. Acesso em: 19 nov. 2022.

DW. **Sociedade civil de Moçambique rejeita ProSavana.** Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/sociedade-civil-de-mo%C3%A7ambique-rejeita-prosavana/a-16865070>. Acesso em: 17 nov. 2022.

FAO. **Declaration of The World Summit On Food Security.** 1996.

FINGERMANN, Natalia Noschese. **A Cooperação Trilateral Brasileira em Moçambique: Um estudo de caso comparado: o ProALIMENTOS e o ProSAVANA.** 2014. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, [S. l.], 2014. Disponível em:

https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace%3Bhandle/bitstream/handle/10438/11608/Fingermann_TESE_2014_joined_document.pdf?sequence=1. Acesso em: 6 nov. 2022.

GODINHO, Rodrigo de Oliveira. **Normas Internacionais e Distribuição: Caminhos da Política Redistributiva em Jogos de Dois Níveis**. 2007. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, [S. l.], 2007. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2057/1/Tese_Rodrigo.pdf. Acesso em: 30 out. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA DE MOÇAMBIQUE. **População 2022**. Disponível em: <http://www.ine.gov.mz/>. Acesso em: 19 nov. 2022.

IPEA. **EXTINÇÃO DO CONSEA**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/161-noticias-destaques-grande/1796-extincao-do-consea#:~:text=O%20Conselho%20Nacional%20de%20Seguran%C3%A7a,no%20governo%20de%20Jair%20Bolsonaro>. Acesso em: 12 out. 2022.

JICA. **Programa de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento das Savanas Tropicais de Moçambique**. Disponível em: <https://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/publications/c8h0vm000001w9k8-att/prosavana.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2022.

LE MONDE DIPLOMATIQUE. **Camponeses moçambicanos derrotam o agronegócio**. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/camponeses-mocambicanos-derrotam-o-agronegocio/>. Acesso em: 17 nov. 2022.

LIMA, Thiago; DIAS, Atos. **Cooperação internacional, assistência alimentar e política externa brasileira**. Revista de Estudos Internacionais, [s. l.], v. 4, ed. 2, p. 35-55, 31 ago. 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/8936710/Coopera%C3%A7%C3%A3o_internacional_assist%C3%A2ncia_alimentar_e_pol%C3%ADtica_externa_brasileira. Acesso em: 3 out. 2022.

LIMA, Thiago. **Fome e Relações Internacionais: uma agenda oportuna para o Brasil**. Carta Internacional, v. 9, n. 1, p. 94-104, 2014.

LIMA, Thiago. **Segurança Alimentar e Relações Internacionais**. João Pessoa: Editora UFPB, 2019.

MALUF, Renato S; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio L. **Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil**. Revista Cadernos de Debate, [S. l.], ano 1996, v. 4, p. 66-88, 1 jan. 1996. Disponível em: [https://sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/MALUF%20et%20al%20\(1996\).pdf](https://sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/MALUF%20et%20al%20(1996).pdf). Acesso em: 14 set. 2022.

MALUF, Renato S; SANTARELLI, Mariana; PRADO, Veruska. A Cooperação Sul-Sul brasileira em SAN. In: **A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional: determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional**. [S. l.], 1 set. 2014. Disponível em: https://ceresan.net.br/wp-content/uploads/2016/docs/Cooperacao_Brasileira_em_SAN.pdf. Acesso em: 28 set. 2022.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA.
<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social>.
Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/direito-a-alimentacao/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-sisan>. Acesso em: 8 nov. 2022.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Secretaria Especial do Desenvolvimento Social**.
Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/composicao/orgaos-especificos/desenvolvimento-social#:~:text=A%20Secretaria%20Especial%20do%20Desenvolvimento,2020%2C%20no%20dia%202020%20de>. Acesso em: 10 out. 2022.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (Brasília, DF). A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM SAÚDE. In: **Saúde e Política Externa: os 20 anos da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde (1998-2018)**. [S. l.], jan. 2018. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_politica_externa_20_anos_aisa.pdf. Acesso em: 1 set. 2022.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Cooperação Brasileira**. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/embaixada-maputo/cooperacao-brasileira#CoopAgro>. Acesso em: 19 nov. 2022.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **RELAÇÕES BILATERAIS**. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/embaixada-maputo/relacoes-bilaterais>. Acesso em: 18 nov. 2022.

ONU NEWS. **Fome cresceu mais de 20% no mundo e atinge 193 milhões de pessoas**. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/05/1788102>. Acesso em: 16 jun. 2022.

OXFAM BRASIL. **Fome avança no Brasil em 2022 e atinge 33,1 milhões de pessoas**. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/noticias/fome-avanca-no-brasil-em-2022-e-atinge-331-milhoes-de-pessoas/>. Acesso em: 17 jun. 2022.

ROCHA, Raquel Maria de Almeida. **Segurança Humana: Histórico, Conceito e Utilização**. 2017. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, [S. l.], 2017. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-08092017-155459/publico/Raquel_Maria_Almeida_Rocha.pdf. Acesso em: 1 nov. 2022.

SCHOPPING, Suélyn. **O programa ProSavana e a Segurança Alimentar em Moçambique**. 2015. Tese (Especialização) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, [S. l.], 2015. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/11404>. Acesso em: 13 nov. 2022.

SHAW, D. John. **World Food Security: A History since 1945**. 1. ed. New York: Palgrave Macmillan, 2007. p. 3-15.

SILVA, A. L. R. da; ANDRIOTTI, L. S. **A cooperação sul-sul na política externa do Governo Lula (2003-2010)**. Conjuntura Austral, [S. l.], v. 3, n. 14, p. 69–93, 2012. DOI: 10.22456/2178-8839.32986. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/32986>. Acesso em: 06 nov. 2022.

SILVA, Caroline Barroso da. **Agenda social e política externa : fome e segurança alimentar no governo Lula da Silva (2003-2010)**. 2017. Tese (Especialização) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, [S. l.], 2015. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/16690>. Acesso em: 20 out. 2022.

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação**. 2014.

VUNJANHE; DUNDURO. **Carta Aberta das Organizações e Movimentos Sociais Moçambicanas dirigida aos Presidentes de Moçambique, Brasil e Primeiro-Ministro do Japão**. Maio de 2013. Disponível em: <http://contag.org.br/arquivos/portal/file/Carta%20Aberta%20Programa%20ProSavana.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2022