



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

STEFANY FREIRE DOS SANTOS

**SEGURANÇA ALIMENTAR NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA
ANÁLISE DOS GOVERNOS ROUSSEFF, TEMER E BOLSONARO (2011-2022)**

São Cristóvão/SE

2025

STEFANY FREIRE DOS SANTOS

**SEGURANÇA ALIMENTAR NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA
ANÁLISE DOS GOVERNOS ROUSSEFF, TEMER E BOLSONARO (2011-2022)**

Trabalho de Conclusão de Curso II apresentado ao
Departamento de Relações Internacionais como
requisito para a obtenção do título de Bacharel em
Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Bárbara Vasconcellos de
Carvalho Motta.

São Cristóvão/SE

2025

TERMO DE APROVAÇÃO

STEFANY FREIRE DOS SANTOS

SEGURANÇA ALIMENTAR NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DOS GOVERNOS ROUSSEFF, TEMER E BOLSONARO (2011-2022)

Trabalho de Conclusão de Curso II apresentado ao Departamento de Relações Internacionais como requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Bárbara Vasconcellos de Carvalho Motta.

BANCA EXAMINADORA

Professora Dra. Bárbara Vasconcellos de Carvalho Motta
Orientadora - Universidade Federal de Sergipe

Professor Dr. Lucas Miranda Pinheiro
Examinador Interno - Universidade Federal de Sergipe

Professora Laís Caroline Kuss
Examinadora Externa - Universidade Potiguar

Nota: _____

São Cristóvão, ____ de _____ de 2025

Aos meus pais, sem eles eu não chegaria até aqui.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, só Ele sabe de todas as batalhas externas e internas travadas para eu conseguir concluir a graduação. Reconheço também todo o meu esforço para suportar as adversidades em um momento da vida cheio de “altos” e “baixos” que foram esses últimos quatro anos, mas que ao final, consegui alcançar meus objetivos através de conquistas diárias.

Agradeço aos meus pais, Coubert e Gilmaria, por fazerem o possível e impossível por mim, sempre me impulsionando a estudar cada vez mais e não desistir daquilo que eu sempre quis.

Ao meu amor, Juliano, que foi um bom ouvinte e companhia fundamental nos momentos que mais precisei.

Agradeço ao Departamento de Relações Internacionais, os dois anos sendo bolsista PRODAP me permitiram conhecer Isabelle (secretária) e Louise (ex-secretária) que se tornaram pessoas especiais para mim além dos muros da universidade.

Agradeço à minha orientadora, Prof. Bárbara Motta, por me direcionar tão bem e dá opiniões valiosas para a conclusão deste trabalho.

A todos os professores de Relações Internacionais da UFS, minha gratidão.

“O que eu aviso aos pretendentes a política, é que o povo não tolera a fome. É preciso conhecer a fome para saber descrevê-la”

(Carolina Maria de Jesus, 2014)

RESUMO

O termo “segurança alimentar” percorreu um longo caminho para se consolidar de forma global, as questões relativas ao combate à fome entraram no escopo do debate internacional apenas depois das duas grandes guerras mundiais. O seu debate esteve por muito tempo atrelado a diferentes interesses, apresentando um viés mais economista e comercial, todavia, ao passar das décadas a temática ganhou um caráter mais social tanto no âmbito nacional dos países quanto perante a sociedade internacional. O Brasil, a partir de longos processos e debates, teve grande visibilidade nas políticas voltadas ao combate à fome, inserindo-a em sua política externa e consequentemente estabelecendo diálogos internacionais com instituições que trabalham diretamente com essa questão, como é o caso da Organização das Nações para a Agricultura e Alimentação (sigla em inglês, FAO). A importância dada à segurança alimentar na política externa brasileira teve uma mudança brusca nos governos de Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. À vista disso, o presente trabalho tem o intuito de investigar, por meio de uma análise exploratória, a maneira como a segurança alimentar esteve presente na política externa desse período, pretendendo contribuir em mais estudos sobre o assunto na área de Relações Internacionais.

Palavras-Chaves: Segurança alimentar; Política externa; Dilma Rousseff; Michel Temer; Jair Bolsonaro.

ABSTRACT

The term “food security” has come a long way since it was first coined globally. Issues relating to the fight against hunger only entered the scope of international debate after the two great World Wars. For a long time, its debate was linked to various economic and commercial interests, but over time the issue has taken on a more social character, both at the national level and international society. Through long processes and debates, Brazil has had great visibility in policies aimed at combating hunger, including it in foreign policy and consequently establishing international dialogues with institutions that work directly with the issue, such as the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). The importance given to food security in Brazilian foreign policy changed abruptly under the governments of Dilma Rousseff, Michel Temer and Jair Bolsonaro. In view of this, this paper aims to investigate, through exploratory analysis, how food security was present in foreign policy during this period, with the intention of contributing to further analysis on the subject in the of International Relations.

Keywords: Food security; Foreign policy; Dilma Rousseff; Michel Temer; Jair Bolsonaro.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 A FOME NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	13
2.1 Segurança alimentar no debate internacional.....	17
2.2 Segurança alimentar versus Soberania alimentar.....	22
3 POLÍTICA EXTERNA, POLÍTICA PÚBLICA E PROCESSO DECISÓRIO: PERSPECTIVAS ANÁLITICAS PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL	26
3.1 A segurança alimentar no contexto brasileiro e suas implicações.....	29
4 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE SEGURANÇA ALIMENTAR ENTRE 2011- 2022.....	35
4.1 Dilma Rousseff.....	35
4.2 Michel Temer.....	43
4.3 Jair Bolsonaro.....	47
4.4 Regressão ou omissão?.....	51
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	54

1 INTRODUÇÃO

Os debates sobre o combate à fome estiveram em determinados momentos no centro da agenda política brasileira, sendo provocados pela construção e ascensão social da segurança alimentar, a partir da interlocução com o debate internacional sobre a temática, que ganhou mais força a partir das décadas de 1980 e 1990. O conceito de segurança alimentar teve origem no âmbito internacional no período entre as guerras mundiais, quando ela passou a ser instituída como um dever para os Estados, culminando na criação de políticas públicas permanentes para a garantia da mesma (Maluf; Zimmermann; Jomalinis, 2021). Desta forma, as ações que se referem a ela, refletem as condições econômicas dos países sob determinados contextos históricos, o perfil dos organismos internacionais e a sua forma de apropriação feita por diferentes atores sociais ou agentes econômicos, que buscam legitimar suas pretensões. A segurança alimentar frequentemente associa-se com o direito à alimentação e a sua identificação no combate à fome (Maluf, 1995).

Muitos autores brasileiros descrevem como a fome afeta o indivíduo desde antes da década de 1990 e a ascensão do conceito de segurança alimentar, tais como, Maria Carolina de Jesus, Graciliano Ramos (1892-1953), Josué de Castro (1908-1973), entre outros, que trouxeram cada um a seu modo, perspectivas que contribuem para entender como a fome se faz presente em diversas regiões do país e nos mais variados níveis. O quadro proposto por esses escritores têm grande importância para a análise do comportamento do Estado, mais especificamente dos governantes, perante uma situação crítica de subalimentação da sua população, visto que a fome no Brasil se caracteriza por ser algo estrutural. Destaca-se que este último autor, Castro, colaborou não só no estudo da fome para o âmbito nacional, mas também para esfera internacional, trazendo a importância da temática ser analisada globalmente, além de seu trabalho ter sido decisivo para a consolidação de um movimento internacional de segurança alimentar (Batista Filho, 2003).

No final do século XX para o início do século XXI o Brasil conseguiu captar ideias de diferentes correntes engajadas no tema e aplicou-as em ações de combate a fome no âmbito doméstico e internacional, apresentando na história das políticas públicas sociais de segurança alimentar alguns sucessos, como por exemplo o projeto “Fome Zero”. As atividades que tinham o objetivo de alcançar o estado de segurança alimentar foram sendo inseridas até mesmo na agenda de política externa do país. Essa inserção da temática na política externa, caracteriza-se por ser cercada por diversos interesses e disputas ao longo dos anos, possibilitando conquistas importantes em torno do tema (Silva, 2014). Como resultado, entre

os anos de 2004 e 2014 o país experimentou uma trajetória de redução do percentual da população que vivia em situação de fome e extrema pobreza, o que levou a Organização das Nações Unidas para a agricultura e Alimentação (sigla em inglês, FAO) a declarar a saída do Estado brasileiro do Mapa da Fome (Albuquerque, 2019).

No entanto, as políticas que obtiveram sucesso nessa área estão muitas vezes dependentes do contexto político e econômico do país, o que contribui para um maior ou menor dinamismo das ações de segurança alimentar em ambiente externo e interno. Destaca-se que a partir de 2013, o Brasil voltou a ter piores índices da fome, revelando a persistência desse problema em diferentes administrações. Essas incongruências e instabilidades refletiram em uma menor relevância dada à segurança alimentar nos governos de Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022) (Albuquerque, 2019), governos esses que foram marcados por diversas polêmicas e pressões. Com base neste quadro e tendo em vista a importância do acesso a alimentos em nível individual, nacional e internacional, o presente trabalho é norteado pelo seguinte questionamento: “como a pauta da segurança alimentar esteve presente na agenda de política externa brasileira entre o período de 2011 a 2022?”.

Na presente monografia, busca-se analisar a maneira como a segurança alimentar foi abordada e instrumentalizada na política externa brasileira durante um período marcado por grandes oscilações políticas (2011-2022), procurando entender a partir de discursos e ações a maneira como os governantes trataram uma pauta social de interesse global. A investigação torna-se crucial para analisar não só a forma como diferentes correntes políticas vêem um problema persistente e tentam contorná-lo, mas também como as medidas para esses problemas são apresentadas pelos mesmos internacionalmente. Debater esse cenário revela as principais continuidades e discontinuidades de um problema social e estrutural brasileiro, além de demonstrar, nas palavras do estudioso Thiago Lima que: “A fome é uma decisão política” (Lima, 2021, p.3).

Com o propósito de responder o questionamento, o trabalho foi estruturado em três capítulos, além desta introdução e considerações finais. No primeiro capítulo discutiremos como a temática da fome e segurança alimentar foi levantada historicamente nas Relações Internacionais, bem como os principais embates em seu entorno. Já no segundo capítulo aborda-se algumas perspectivas analíticas da política externa brasileira que auxiliam na análise da inserção do tema na agenda externa do Brasil. Além disso, é também nesse segundo momento que fazemos uma análise profunda da concepção da temática no Brasil, iniciando da década de 1990 até 2010, descrevendo as principais políticas de segurança alimentar que

obtiveram sucesso e culminaram na projeção internacional do país. O terceiro capítulo, examinará as principais ações, projetos e discursos dos governos de Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro acerca da relevância dada às iniciativas de combate à fome tanto no que se refere ao âmbito nacional quanto na política externa, averiguando as principais continuidades e descontinuidades acerca dessa área entre as gestões. Por fim, abordaremos as considerações finais sobre os principais resultados encontrados no trabalho.

O direcionamento do trabalho será fundamentado através da Análise Exploratória que é “um tipo de pesquisa científica que tem o objetivo de explorar, identificar e compreender conceitos, fenômenos ou relações que ainda são pouco conhecidos ou investigados” (Losch; Rambo; Ferreira, 2023, p.9). Esse processo metodológico foi executado a partir de um compilado dos principais projetos, leis, documentos e discursos relacionados à segurança alimentar na política externa. Desta forma, os discursos foram encontrados na plataforma do governo federal “GOV.BR”, que se caracteriza por trazer serviços e informações sobre o Brasil, e no aplicativo “Youtube” para obter algumas falas dos respectivos presidentes em formato de vídeo.

Sublinha-se que no total foram encontrados 10 discursos, 3 leis, 1 relatório e 2 iniciativas feitas no período proposto, que faziam alusão a segurança alimentar na política externa brasileira. No momento da coleta dessas informações os termos chaves foram: “discursos de Dilma”, “discursos de Bolsonaro”, “discursos de Temer”, “fome”, “segurança alimentar”, “discursos de Tereza Campello”, “discursos de Mauro Vieira”, “discursos Ernesto Araújo”, “discursos de José Serra”, “FAO” e “Assembleia Geral da ONU”, “Política Externa” e “Segurança Alimentar na Política Externa”, “Lei de Segurança Alimentar”. Além disso, foi feito um estudo bibliográfico com os principais autores engajados na temática, trazendo a inserção de obras nacionais e internacionais. A seleção de tais artigos foi realizada através da plataforma “Google Acadêmico”.

Essa pesquisa pode contribuir para um maior fomento de análises relacionadas à temática no período de 2011-2022, visto que uma das maiores dificuldades encontradas no trabalho foi a carência de bibliografia específica para debater sobre tal questão. Além disso, o campo da Segurança Alimentar nas Relações Internacionais é de grande relevância na compreensão da fome em seu sentido mais amplo e global. No mais, a política externa brasileira tem a capacidade e os instrumentos necessários para conseguir liderança nesta área, no entanto, as contradições internas e a maneira de tratar o combate à fome, dificultam esse quadro.

2 A FOME NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A fome é um dos males que assola diferentes localidades, estando ela historicamente sempre presente nas civilizações. Consequentemente, esse problema atrela-se a diversos outros contextos, tais como históricos, sociais, políticos e econômicos. Assim, a falta de comida geralmente está relacionada a colapsos nos sistemas produtivos e sociais, sendo caracterizada como uma manifestação das crises mundiais (Lima, 2019; Jonsson, 2021), provocando sofrimento tanto a curto quanto a longo prazo, manifestando-se de diferentes maneiras e podendo ser conceituada como:

a deterioração do estado de saúde e/ou desempenho produtivo e social de indivíduos resultante de uma ingestão de alimentos ou em baixa qualidade ou do tipo errado, ou ambos. O indivíduo pode ou não reconhecer a fome. Algumas pessoas afetadas pela fome se sentem famintas, outras não, porque se adaptam a uma ingestão alimentar mais baixa, reduzindo a atividade física. Em outros casos, uma falta de nutrientes específicos causa uma fome que não é sentida pelo indivíduo (desnutrição ou fome oculta) (Jonsson, 2021, p.72-73).

Observa-se que a fome não se apresenta apenas pela total falta de alimentos. Ela está presente de diversas formas dentro de uma mesma localidade, precarizando a vida de milhares de pessoas ao redor do globo. Deste modo, apesar do alimento ser algo básico e fundamental para sobrevivência humana, a falta dele para a população demonstra uma fragilidade tanto no âmbito interno dos países mais suscetíveis a sofrer com a fome, quanto no contexto internacional, no qual apresentam medidas pouco eficazes para combatê-la. Isto posto, é importante mencionar que embora a fome se caracterize por estar presente em diversas partes do mundo, houve momentos na história em que ela foi pouco discutida na sociedade, principalmente no meio político e acadêmico.

Uma notável busca pela modificação desse quadro se iniciou na década de 1940 com a publicação "Geografia da fome" do intelectual brasileiro Josué de Castro¹, que estudou a fundo essa temática e observou o quanto algumas nações não davam a devida atenção ao sofrimento de milhões de pessoas famintas. Ressalta-se que a definição de fome construída por esse autor é multifacetada (Nascimento, 2022). A perspectiva da fome vista em Castro (1984, p.26) não é trabalhada de forma individual, ele analisa um fenômeno denominado de fome coletiva, ou seja, "da fome atingindo endêmica ou epidemicamente as grandes massas humanas". Análogo a isso, Amartya Sen (2008) ressalta que a fome coletiva priva inclusive a

¹ Josué de Castro nasceu no ano de 1908 na cidade de Recife, localizada no nordeste brasileiro. Estudou medicina e, após concluir o curso em 1929, retornou a sua cidade natal para dar início a sua trajetória político-intelectual a temas relacionados ao problema da fome e nas maneiras para combatê-la. Várias de suas publicações tiveram abrangência internacional e, dentre elas, estava a obra "A geografia da fome" publicada pela primeira vez em 1946 (Vasconcelos, 2008).

própria liberdade das pessoas, pois ela ocorre concomitantemente em diversas regiões, principalmente nas nações chamadas no contexto da Guerra Fria de “terceiro mundo”, negando a sobrevivência de determinados grupos e, mesmo naqueles países que não são acometidos de forma drástica pela fome coletiva, a subnutrição chega até a parcela da população mais vulnerável e carente de oportunidades básicas para se viver nesses locais.

Existem regiões específicas nas quais o fenômeno da fome se apresenta com mais regularidade, principalmente quando relacionada ao subdesenvolvimento. Nesse sentido, Castro aponta que o subdesenvolvimento é um fator importante para analisar as graves consequências da fome para a população dos países mais pobres, destacando principalmente a região terceiro mundista (Nascimento, 2022). Consequentemente, a falta de acesso a alimentos é manifestada de diferentes formas nas sociedades espalhadas pelo mundo, não sendo algo que acontece por acaso ou destino, pois ela está condicionada a leis gerais que regulam outras manifestações sociais. Entretanto, ainda que ela estivesse presente em diversas civilizações, a Sociedade Internacional apenas deu uma maior importância à questão após duas grandes guerras mundiais que evidenciaram a morte de milhões de pessoas, para as quais uma das principais causas foi a falta de comida (Castro, 1984).

Logo, fica claro que, após os horrores evidenciados em grandes conflitos, existe uma maior sensibilidade por parte dos governantes às dificuldades do povo (Lima, 2019), ocasionado em um despertar da consciência dos Estados, que passam a olhar para a fome como um problema grave (Ziegler, 2012). Dado que, até o ápice das duas grandes guerras, existiram tentativas de camuflar esse problema por parte da civilização ocidental e de certas minorias que se beneficiaram do imperialismo econômico e comércio internacional, em que a produção e a distribuição de alimentos eram atreladas exclusivamente a questões econômicas e de lucros (Castro, 1984). Em outras palavras, o acesso a comida era visto como um fator estritamente econômico que estava alocado dentro dos interesses de uma pequena parte da população, refletindo as preferências de quem já era beneficiado com aquela situação.

Os interesses dessas minorias contribuíram ainda mais para camuflar o problema de milhares de famintos presentes em várias regiões, predominando a narrativa de abundância alimentar que favorecia apenas o comércio internacional, mas que não eram distribuídos de forma regular à população. Castro (1984) observa que reconhecer esse erro presente na história sobre a fome mundial é fundamental para tentar encontrar o caminho e sobreviver a tal catástrofe, ressaltando que o mundo é capaz de produzir alimentos suficientes para seus habitantes, todavia, não é capaz de administrá-lo de forma correta para que as pessoas não cheguem a um estado de inanição.

Analisar esse quadro exposto por Josué de Castro é importante por diversos motivos. Dentre eles, destacam-se dois: 1) entender a dinâmica de como temas relacionados a um assunto de vital importância para sociedade começou a ser construído em âmbito doméstico e internacional. 2) a maneira como ele traz propostas para que exista um novo olhar no momento de estudar sobre o tema, denotando a importância do mesmo ser trabalhado de forma conjunta por diversas áreas do conhecimento, devido a sua amplitude e implicações. Muito desse seu pensamento é consequência da sua própria formação, pois ele se interessou em diversas áreas do conhecimento, como economia política, nutrição, geografia, nutrição, relações internacionais, dentre outros, que o auxiliou a olhar de forma múltipla ao fenômeno da fome (Nascimento, 2022).

Depreende-se disso a importância das nações tratarem a fome como um problema sério e nocivo dentro de seu território e engajar pesquisas voltadas a várias perspectivas para contornar o problema. Nesse sentido, Castro (1984) ressalta que:

Para que as medidas projetadas possam atingir o seu objetivo, faz-se necessário, no entanto, intensificar e ampliar, cada vez mais, os estudos sobre a alimentação no mundo inteiro; donde a obrigação, em que se encontram os estudiosos deste problema, de apresentarem os resultados de suas observações pessoais, como contribuições parciais para o levantamento do plano universal de combate à fome, de extermínio a mais aviltante das calamidades, uma vez que a fome traduz sempre um sentimento de culpa, uma prova evidente de que as organizações sociais vigentes se encontram incapazes de satisfazer a mais fundamental das necessidades humanas — a necessidade de alimentos (Castro, 1984, p.23).

Posto isso, questões relativas a fome podem ser tratadas em diversos níveis, seja no individual lidando com o aspecto biológico do ser humano; no familiar no que toca ao acesso a alimentos; nacional referente a formulações de políticas públicas e no global que lida com questões de produção e distribuição desses alimentos ao redor do mundo. Entre o nível nacional e global situa-se o internacional, que ajuda a compreender a dinâmica das relações entre Estados acerca da temática. Dessa maneira, a disciplina de Relações Internacionais contribuem para esse quadro proposto por Castro, sendo importante por estudar o acesso a comida por intermédio de diferentes óticas de análise que compõem o campo, seja no que diz respeito a cooperação internacional, política externa, regimes internacionais, entre outros (Lima, 2014).

As Relações Internacionais favorecem o entendimento de como a fome impacta conjuntamente não só o âmbito interno dos países, mas também o internacional, pois ela é fruto de processos históricos e sociais que não podem ser analisados isoladamente. Ressalta-se que muitas vezes ela atrela-se a conceitos ligados à Segurança Humana, por abranger discussões acerca de direitos humanos, arranjos econômicos e políticas públicas,

tendo o intuito de promover o bem-estar às pessoas (Lima *et al*, 2019). Todavia, a perspectiva das relações internacionais acerca da fome não deve ser um subcampo da segurança humana, a análise internacional tratando da amplitude e complexidade desse fenômeno merece ser estudada de forma ímpar, com o objetivo de estabelecer uma maior conexão do campo com a realidade social de diversos países.

Contudo, apesar de serem vistos alguns avanços acadêmicos e tecnológicos, as barreiras para alimentar toda a humanidade continuaram a persistir, em períodos ligados a instabilidades e crises (Lima, 2014), porém não restritos apenas a eles. A discussão sobre como conseguir alimentar toda humanidade é um evento muito recente da história datado de meados do século XX (Lima, 2014). Diante de todo esse arcabouço, e mesmo que a curtos passos, ocorreram algumas medidas para que as discussões e ações relacionadas à fome tivessem uma maior efetividade. Criou-se no ano de 1945 a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, sigla em inglês Food and Agriculture Organization), uma agência que conduz esforços internacionais para derrotar a fome, com o intuito de alcançar a segurança alimentar e garantir às pessoas acesso regular aos alimentos, assim, a FAO tem 194 países membros e a União Europeia, trabalhando em 130 países (FAO, 2024).

Alguns anos depois, em 1948, adotou-se a Declaração Universal de Direitos Humanos pela Assembleia Geral das Nações Unidas, na qual o direito à alimentação foi mencionado no artigo 25². A partir de 1948 iniciou-se a universalização dos direitos humanos por intermédio da adoção de vários tratados internacionais (Albuquerque, 2009). Cabe destacar que a Declaração não tinha força vinculante, logo, ela foi dividida em dois pactos, sendo eles o Pacto Internacional de Direito Cívico e Político e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. A tutela internacional do Direito à Alimentação Adequada (DHAA) encontra-se no segundo pacto (Lopes; Feitosa, 2019).

Como consequência desse processo, o Estado passou a ter o dever de garantir uma alimentação adequada para sua população abrangendo também áreas inter-relacionadas com esse conteúdo (Albuquerque, 2009). No entanto, muitos signatários do pacto não cumprem ou cumprem de forma parcial o estabelecimento desse direito, fazendo com que o direito à alimentação seja um dos mais constantemente violado de todo o mundo (Ziegler, 2012). Um grande exemplo desse quadro é o caso brasileiro que mesmo tendo reconhecido diversos

² Toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito a segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

tratados e declarações internacionais a realização efetiva do DHAA em todas as suas dimensões está longe da realidade de muitos dos seus habitantes (Burity, 2010).

2.1 Segurança alimentar no debate internacional

A definição do termo segurança alimentar é oscilante, evoluindo ao passo que a história avança. Esta afirmação sustenta-se através das alterações presentes na própria composição da organização social e nas relações de poder presentes na sociedade, evidenciando os diversos interesses e concepções de um dado problema (Burity, 2010). A título de exemplo, o acesso a alimentos e a sua disponibilidade nos tempos primordiais assegurava a sobrevivência de uma tribo, povo ou clã e nos estágios modernos das sociedades ela foi um motivo de preocupação por parte das elites que desejavam continuar no poder (Alencar, 2001). Observa-se isso em diferentes cursos da história:

A partir do período neolítico, nenhuma outra mudança terá tido tanta influência nas gerações subseqüentes quanto a que o antepassado do homem experimentou ao se transformar em pastor e agricultor, deixando assim de depender exclusivamente da caça e do extrativismo para nutrir-se. Os desenvolvimentos nos períodos seguintes da pré-história, bem como a ordem em que ocorreram nas várias coletividades humanas, não são conhecidos em todos os seus detalhes. Parece certo, contudo, que as exigências do incipiente processo de produção e a possibilidade de preservar e armazenar alimentos, em vez de ter que consumi-los imediatamente, tiveram forte impacto na organização daquelas comunidades (...) A pax romana dependia da satisfação dos súditos, assegurada através da fórmula *pane et circensis* (nesta ordem). Roma se alimentava principalmente dos grãos cultivados pelas colônias, nos campos da Europa transalpina e da planície costeira, então verdejante, do norte da África. Cartago foi destruído por ameaçar a segurança alimentar de Roma. As invasões de povos bárbaros em demanda dessas terras férteis na periferia do império romano marcaram o início de seu declínio (Alencar; 2001, p.138-139).

Nos momentos em que a segurança alimentar de um determinado local era afetada ou ameaçada de alguma forma, ocorria uma certa incapacidade de restabelecê-la, acarretando em sérios distúrbios sociais, principalmente na contemporaneidade (Alencar, 2001). Nota-se que o termo propriamente dito teve sua definição mais clara a partir do século XX, contudo práticas relacionadas à segurança alimentar eram vistas anteriormente a essa época. Na modernidade, como mencionado anteriormente, identificou-se questões relativas à discussão do termo em 1948 com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, mesmo que atrelada a outros direitos. As preocupações a nível global e nacional vieram com mais força apenas a partir dos anos 1970 (Norhasmah; Zalilah; Asnarulkhadi, 2010).

A segurança alimentar na década de 1970 estava condicionada a disponibilidade de alimentos, refletindo preocupações globais sobre o volume e a estabilidade desses suprimentos no mercado e, de modo contrário a esse termo, cunhou-se também o conceito de

insegurança alimentar³, que existe quando os indivíduos não têm acesso ou o seu acesso a alimentos é limitado nutricionalmente, não tendo comida suficiente para comer (Norhasmah; Zalilah; Asnarulkhadi, 2010). Feitas essas ressalvas, a década de 1970 foi marcada por acontecimentos marcantes na política mundial que afetaram de forma significativa a segurança alimentar de diversos países e suas relações. Neste período ocorreu uma crise mundial dos alimentos que foi ocasionada por diversos motivos, deste modo, o ápice da crise foi resultado de uma junção de fatores que impactaram de forma negativa diferentes setores políticos e econômicos (Alves; Maffra, 2018).

Uma vez que durante esta década a produção agrícola foi duramente afetada pelo clima em diversos países, na qual a produção de cereais sofreu significativas reduções (Shaw, 2007 apud Alves; Maffra, 2018) acarretando em uma maior demanda por importações e o desaparecimento de produtos agrícolas excedentes (FAO, 2015). Outro acontecimento importante foi a crise do petróleo que também influenciou o agravamento da situação na agricultura, pois a elevação dos preços dos barris em 1972 deixou o uso de fertilizantes utilizados na agricultura mais caros, dificultando seu consumo (Gibson, 2012 apud Alves; Maffra, 2018). Vale destacar uma situação interessante nessa conjuntura, pois desde o fim do ano de 1973 os países industrializados, sobretudo os Estados Unidos, enfrentaram uma grande crise econômica que estava longe de ser revertida, esse fenômeno ocorria paralelamente com o agravamento da inflação que foi interpretada como derivada da crise do petróleo, todavia, não parecia residir na alta dos preços do petróleo a origem da crise, mas sim seu agravamento (Doellinger, 1975).

Essas sucessões de acontecimentos que impactaram de diferentes formas diversas regiões do globo, culminaram em muitas iniciativas relacionadas à segurança alimentar. Desta maneira, em 1974 os Estados Unidos convocou a Conferência Mundial de Alimentação com o intuito de debater a redução das discrepâncias alimentares entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, na qual o Secretário de Estado dos EUA, Henry Kissinger, defendeu uma maior globalização dos investimentos (FAO, 2015). À vista disso, a Conferência Mundial de Alimentação tinha o ingênuo intuito de erradicar a fome no período de 10 anos (Lima, 2019), propondo muitas recomendações ambiciosas ligadas à fome e produção agrícola (Alves; Maffra, 2018).

³ De maneira mais completa: a insegurança alimentar é um termo utilizado para destacar os diferentes níveis de fome e má nutrição presente na vida das pessoas. Podendo ser entendida de forma geral como a falta de acesso regular a alimentos suficientes e de qualidade para um indivíduo manter sua vida saudável, assim a insegurança alimentar ocorre quando a segurança alimentar não é garantida integralmente (Brasil, 2022).

Em tal reunião foi sugerida a criação de um Banco Mundial de Alimentos que pudesse garantir o acesso a toneladas de grãos armazenados, bem como a criação de um Fundo Internacional para Desenvolvimento Agrícola e um novo Sistema de Previsão de Alimentos que forneceria um tipo de alerta antecipado sobre futuras crises que viessem a ocorrer. Em resposta às propostas colocadas nessa conferência foi criado o Comitê de Segurança Alimentar Mundial, o qual fiscalizaria como a segurança alimentar estava se desenvolvendo no setor político, na produção de alimentos, na nutrição e no acesso a alimentos. Ressalta-se que, na época, o Comitê concentrou seus esforços no aumento da produção de grãos em escala mundial e na estabilização dos mercados de cereais globais, acreditando que essa ação diminuiria a fome (FAO, 2015).

A Conferência Mundial de Alimentação foi um evento importante para a política mundial, recebendo diversos observadores, representantes de países, organizações intergovernamentais e organizações governamentais, observando-se a participação de diversos atores envolvidos para além dos Estados (Alves; Maffra, 2018). Contudo, ainda que a conferência de 1974 tenha rendido grandes propostas e compromissos tanto pela FAO quanto pelos chefes de Estados, a situação alimentar teve mínimos progressos e a fome continuou a perdurar. Destaca-se nessa conjuntura a forma como as sugestões da conferência foram formuladas, uma vez que muitas das propostas tinham mais um cunho econômico, ligado a um setor específico e à estabilização do mercado, com pouco caráter social e multidimensional na resolução do problema da falta de alimentos (FAO, 2015).

Nestas circunstâncias, ações vistas no plano internacional acerca da segurança alimentar impactaram no contexto doméstico dos países. As estratégias de ajuda alimentar aplicadas no Brasil, por exemplo, ao longo da segunda metade do século XX estavam vinculadas ao processo de crescimento econômico e aumento da produtividade agrícola por meio da modernização do setor, além disso muitos dos programas desenvolvidos eram influenciados por organismos internacionais com o intuito de estabelecer mercados de seus produtos industrializados (Silva, 2014). Percebe-se, muitas lacunas presentes na formulação de propostas nesta conferência, principalmente no que diz respeito ao equilíbrio entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, pois muitas das questões presentes nos países em desenvolvimento eram tratadas como abordagens setoriais e condicionadas a certos pressupostos “externos” (Maluf, 1995). Em outras palavras, nem sempre aquilo que é favorável para determinado país, será aplicado para outro que possui um contexto totalmente diferente, a importância da segurança alimentar ser tratada de forma conjunta não deslegitima as especificidades internas de cada Estado.

Nos anos que se sucederam a realização da conferência de 1974, não houve significativa mudança no quadro da fome mundial. Assim, em 1996 a FAO realizou a Cimeira Mundial de Alimentação, com o objetivo de renovar o compromisso mundial para erradicar a fome e a desnutrição, na tentativa de alcançar o estado de segurança alimentar. Na ocasião, compareceram chefes de Estados e altos funcionários de 186 países, sendo interessante ressaltar que pela primeira vez na história os líderes mundiais voltaram sua atenção para a priorização da segurança alimentar ao nível social, ou seja, se atentaram a estabelecer propostas que estivessem intimamente atreladas ao acesso a alimentos saudáveis para seus cidadãos (FAO, 2015). É nesse contexto que é identificado um caráter menos instrumentalizado e mais humano na formulação de políticas de combate à fome (Lima, 2019).

Durante a Cimeira Mundial de Alimentação foi formulado um documento denominado “Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação sobre a Cimeira Mundial de Alimentação”; desta forma, o evento de 1996 não tinha o intuito de criar novas instituições financeiras e burocráticas, mas sim, fazer com que os países tivessem a liberdade de alcançar as propostas colocadas no documento (FAO, 2015). Na Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação sobre a Cimeira Mundial de Alimentação, foi consagrado entre os chefes de Estados o compromisso comum e nacional de reduzir a fome pela metade até o ano de 2015. Em tal documento também se colocou a relação entre a fome e pobreza, destacando que a pobreza é a principal causa da insegurança alimentar, mas que também conflitos, terrorismo, corrupção e degradação do meio ambiente contribuem para a fome. Os chefes de Estado demonstraram sua preocupação com as 800 milhões de pessoas passando fome naquele momento, principalmente nos países em desenvolvimento (Roma, 1996).

Vale ressaltar que nem todas as propostas formuladas na cimeira tiveram sucesso, mas a discussão sobre a fome ganhou novos rumos no arcabouço dos países ali presentes. A segurança alimentar obteve uma certa natureza multidimensional no evento estando incluída em seu quadro a disponibilidade, utilização e estabilidade dos alimentos (Borba *et al*, 2018), sendo alcançada através de políticas coordenadas em diversos âmbitos e com a participação de toda a sociedade internacional. Desta forma, a definição de segurança alimentar colocada no Plano de Ação da Cimeira demonstra significativamente esse caráter diversificado, expressando 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. A este respeito é necessário uma ação concertada a todos os níveis (Roma, 1996, p.3).

Os parâmetros conceituais da segurança alimentar carregam um conjunto de setores e níveis que elucidam o quanto ela pode ser trabalhada através de várias questões, entretanto, as mesmas devem ser ponderadas simultaneamente para se tornarem mais efetivas. Por consequência, diante do conceito expressado na Cimeira Mundial de Alimentos em 1996, identifica-se quatro dimensões presentes em sua estrutura, que devem ser trabalhadas conjuntamente para que se alcance sucesso. O quadro “dimensões da segurança alimentar” demonstra respectivamente as questões relacionadas à disponibilidade, acesso, utilização e estabilização (FAO, 2008).

Quadro 1: Dimensões da segurança alimentar

Disponibilidade física dos alimentos	A disponibilidade dos alimentos aborda o “lado da oferta” da segurança alimentar e é determinada pelo nível da produção de alimentos, níveis de estoques e comércio líquido.
Acesso econômico e físico aos alimentos	Um abastecimento adequado de alimentos a nível nacional e internacional não garante por si só segurança alimentar a nível familiar. As preocupações com acesso insuficiente a alimentos levaram as a se concentrarem mais nos rendimentos, despesas, mercados e preços para alcançar os objetivos da segurança alimentar.
Utilização dos Alimentos	A utilização é geralmente entendida como a forma como o corpo aproveita ao máximo os vários nutrientes dos alimentos. A ingestão suficiente de energia e de nutrientes pelos indivíduos é resultado de boas práticas de cuidado e de alimentação, da preocupação dos alimentos, da diversidade da dieta, e da distribuição intra-doméstica dos alimentos. Em combinação com uma boa utilização biológica dos alimentos consumidos, isto determina o estado nutricional dos indivíduos.
Estabilidade das outras três dimensões ao longo do tempo	Mesmo que a sua ingestão de alimentos seja adequada atualmente, continua a ser considerado em situação de segurança alimentar se tiver acesso inadequado a alimentos numa base periódica, arriscando uma deterioração do seu estado nutricional. Condições climáticas adversas, instabilidade política ou fatores econômicos (desemprego, aumento dos preços de alimentos) podem ter um impacto no seu estado de segurança alimentar.

Fonte: FAO, 2008, p.1, tradução nossa

Apesar de todos os conceitos e instrumentos elaborados para contornar o problema da insegurança alimentar, nesta reunião não se conseguiu chegar em um consenso em torno de uma meta para alcançar a erradicação da fome, sendo apenas possível a tentativa de reduzir

pela metade as pessoas famintas até o ano de 2015. Entretanto, o cenário não foi favorável e as políticas não foram efetivas, pois foram divulgados dados demonstrando que poucos anos após a cúpula existiam cerca de 822 milhões de pessoas subnutridas, na qual 792 milhões estavam localizadas nos países em desenvolvimento e 34 milhões nos países desenvolvidos, apontando para o não cumprimento da meta até 2015 (Alencar, 2001). Por exemplo, Brasil, Colômbia e Venezuela, tiveram um aumento considerável de habitantes que conviviam com a fome ao longo da década de 1990. Essa situação ocorreu quando os governos nacionais destes locais estabeleceram reformas econômicas propostas pelos organismos multinacionais, que tinham o objetivo de estabilizar a economia e reduzir a fome e miséria na região (Mattei, 2012).

Nota-se que as duas reuniões ocorridas nas décadas de 1970 e 1990 acerca da segurança alimentar mundial trouxeram aspectos diferentes, mas não conseguiram enfrentar a raiz do problema e, muito menos, a disparidade entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Todavia, salienta-se que a Cimeira Mundial de Alimentação não teve apenas um despertar dos Estados no que concerne a olhar a fome de maneira multidimensional, mas também causou o interesse de outros atores sociais que criticaram veementemente aquilo que era colocado na definição do que seria segurança alimentar bem como as principais ações para atingi-la, gerando um certo movimento social contrário a própria segurança alimentar. O conceito abordado em ambas as reuniões foi visto como reflexo de políticas neoliberais de desenvolvimentismo e crescimento econômico (Jarosz, 2014), ocasionando em movimentos que trouxeram outras iniciativas na maneira de tratar a fome e cunhando no mesmo ano da realização da Cimeira o conceito de soberania alimentar.

2.2 Segurança alimentar versus Soberania alimentar

Em resposta as principais medidas sobre o combate à fome elaboradas na Cimeira Mundial de Alimentos em 1996, o termo soberania alimentar emergiu no escopo das Organizações Não Governamentais (ONGs) e de movimentos sociais, demarcando um caráter contrário aquilo que era discutido nos grandes fóruns internacionais, principalmente no que diz respeito ao papel da agricultura no combate a insegurança alimentar no Sistema Internacional (Jarosz, 2014; Lee, 2007). A associação que elaborou o termo soberania alimentar e criticou veementemente o rumo que tinha seguido a segurança alimentar no debate global foi a Via Campesina, um movimento internacional fundado em 1993 que engloba trabalhadores sem terra, indígenas, pastores, pescadores, migrantes, pequenos e médios

agricultores, mulheres rurais e jovens camponeses de diferentes países (Via Campesina, 2024). Ela define a soberania alimentar como: “o direito de cada nação manter e desenvolver a sua própria capacidade de produzir os alimentos básicos da população respeitando a diversidade produtiva cultural” (Via Campesina, 1996, p.1, tradução nossa).

Compreende-se que a verdadeira segurança alimentar só será alcançada a partir da soberania alimentar, ou seja, através da produção dos próprios alimentos dentro de seus respectivos territórios (Via Campesina, 1996). Na concepção desta visão, a agenda de combate a fome elaborada em 1996 não levaria em conta a segurança alimentar das cidades e dos campos, pois estaria atrelada a liberalização do comércio e iniciativas econômicas que destroem a capacidade produtiva a nível local, evidenciando um sistema econômico injusto para pequenos e médios produtores, que são um dos principais grupos que sofrem com a insegurança alimentar (Via Campesina, 1996). Com isso, a Via Campesina identifica alguns obstáculos e falhas ligadas à concretização plena do direito à alimentação.

Mesmo que na Cimeira Mundial de Alimentação tenham sido mobilizadas diversas questões sociais para identificar as principais causas da fome, sendo a pobreza o fator principal, a resposta para o seu combate ainda encontrava raízes na liberalização comercial. Não obtendo uma significativa mudança na estrutura que define a segurança alimentar para os grandes fóruns (Jarosz, 2014). Entretanto, reconhece-se que tanto a segurança alimentar quanto a soberania alimentar são duas propostas que compartilham a mesma vertente, assegurar de forma geral o direito à alimentação, sendo o Estado o ator que tem instrumentos políticos e jurídicos para conseguir garantir plenamente esse direito. O cerne da questão está na forma em que estas propostas são apresentadas, pois refletem o interesse de classes diferentes e colocam em xeque a própria ação do Estado no combate à fome (Cataños; D’agostini, 2017).

Para autores como Cataños; D’agostini (2017), a segurança alimentar promove um controle corporativo da alimentação e a conotação do termo tem estado condicionada ao consumo, ou seja, a capacidade de compra dos alimentos. Marques (2015) afirma que a polissemia do termo segurança alimentar presente nas conferências mundiais deixou margem para diferentes interpretações no que concerne à implementação das medidas de combate à fome, e dessa situação derivam grandes insatisfações por parte de grupos sociais que mais estão suscetíveis à insegurança alimentar. Consequentemente, somente mudando esse modelo industrial agrícola direcionado à exportação e baseado em grandes explorações, será possível frear o problema da pobreza e da fome, pois a soberania alimentar seria uma alternativa para dar mais importância à produção local de alimentos (Altieri, 2012).

Para além disso, o conceito de soberania alimentar refere-se a um conjunto de relações direcionadas ao direito dos povos de definir a sua própria política de alimentação, garantindo o abastecimento da sua população, a preservação do meio ambiente e a proteção quanto à concorrência desleal de outros países (Meirelles, 2004). A permanência da insegurança alimentar para certos grupos sociais é vista por Meirelles (2004) como consequência da degradação das bases econômicas, biológicas e culturais da agricultura familiar derivando-se da internacionalização do pacote tecnológico da Revolução Verde. Este modelo de agricultura baseado na Revolução Verde se caracteriza por ampliar a dependência de países periféricos para a esfera de bens e serviços agrícolas derivados de empresas multinacionais, aumentando o lucro dessas corporações (Monerato; Silva; Gomes Junior, 2023).

Uma das consequências do processo de Revolução Verde foi a instabilidade do trabalho no campo, principalmente para pequenos agricultores, pois a aquisição desse regime gerou o êxodo rural de muitas famílias para as cidades, nas quais essas pessoas encontravam condições precárias de moradias e empregos (Monerato; Silva; Gomes Junior, 2023). Tal situação também é intensificada em razão das políticas implementadas a nível global acabarem interferindo nos preços locais dos produtos, privilegiando os produtos globais e causando desvantagem a produção realizada na agricultura local (Via Campesina, 2013 apud Xavier *et al*, 2018). Desta maneira, um importante fator dessa dinâmica organizacional da alimentação em nível global, para essa visão, está atrelado a produção de conhecimentos e tecnologia para o setor agrícola, mas que refletem prioritariamente os interesses de grandes empresas multinacionais (Xavier *et al*, 2018).

Para analisar de forma prática esse contexto, toma-se como pressuposto o caso brasileiro. Ressalta-se que nos anos 1970 o Brasil passou a ser um grande exportador de produtos agrícolas *in natura*, todavia, com a globalização as exportações de produtos brasileiros, em especial a soja, alterou-se a forma de como o produto era concebido e difundido, refletindo a demanda do mercado internacional. Com o aumento de preço da soja no mercado internacional, ocorreu uma maior visibilidade da soja transgênica, produto que traz sérios problemas ambientais e que teve no Brasil o seu plantio em 1997 ocorrido de forma ilegal, mas com a sua legalização pelo governo em 2003. No ano de 2004 o país teve cerca de 5 milhões de hectares desse plantio. Esse cenário foi extremamente preocupante, por conta dos potenciais riscos da disseminação desse produto, sendo uma ameaça até para os próprios seres humanos, ignorando-se certos princípios e adotando alguns pressupostos do mercado internacional (Miranda *et al*, 2007).

Esse caso reflete uma série de fatores estruturais que não estão apenas presentes no Brasil mas em muitos outros países considerados periféricos, dado que eles estão mais suscetíveis a tentativas de se adequar ao modelo dos Estados considerados desenvolvidos e que, na maioria das vezes, ditam as regras do sistema internacional. Os pressupostos da soberania alimentar confrontam essas ações postas pelo modelo capitalista que é apontado como a raiz da agricultura empresarial industrializada (Bernstein, 2015). Portanto, os discursos da soberania alimentar se caracterizam como uma vertente política, que enfatiza a importância de analisar as relações de poder e os impactos do desenvolvimento capitalista, sobre a fome e meio ambiente, podendo ser percebidos alguns discursos criticando a globalização (Jarosz, 2014).

Salienta-se que a disparidade entre segurança alimentar e soberania alimentar reside nas questões políticas feitas no cenário internacional e não necessariamente nos princípios norteadores que regem ambos os termos, pois a tentativa de acabar com a fome é ainda o fundamento das duas concepções. Tanto a soberania alimentar como a segurança alimentar incorporam fundamento dos direitos humanos em suas concepções (Jarosz, 2014). Colocar ambos os termos em opostos extremos é mais confuso do que útil, pois conectá-los proporciona um diálogo político mais construtivo na erradicação da fome e outras questões que o sistema alimentar global enfrenta. A grande questão desse debate está enraizada em descontentamentos sobre o modo capitalista de operacionalizar a questão alimentar, as críticas são fundamentais, mas colocar os conceitos como concorrentes não viabiliza uma maior mudança de quadro, devendo-se ambos serem tratados conjuntamente para formular políticas que abranjam os setores que mais necessitam (Clapp, 2014).

Com bases nos discursos de interação dos termos, lentamente foi percebido um movimento de convergência entre ambos nos fóruns internacionais, principalmente nas falas e propostas de José Graziano da Silva, que foi Diretor-Geral da FAO, ex-ministro da Segurança Alimentar no Brasil e arquiteto do Programa Fome Zero, também do Brasil (Jarosz, 2014). Sublinha-se que ambos os conceitos são relativamente novos e estão em constante construção adequando-se às necessidades alimentares mundiais e locais nos mais variados níveis, além de estarem presente na construção de políticas públicas voltadas ao combate à fome em diversos locais. Contempla-se um passo importante para o diálogo entre as demandas colocadas não só pelos representantes de Estados, mas também por movimentos sociais de diversos países que vivenciam a fome e tentam se inserir cada vez mais no debate político em torno dela.

3 POLÍTICA EXTERNA, POLÍTICA PÚBLICA E PROCESSO DECISÓRIO: PERSPECTIVAS ANALÍTICAS PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

Na composição do próprio Sistema Internacional existe um jogo de interesses que está presente, tanto no âmbito nacional dos Estados quanto nas ações voltadas ao exterior. Esse quadro viabiliza a execução de determinadas ações dos países definidas de acordo com a sua estrutura institucional e constrangimentos estruturais, o que significa que na maioria das vezes estão condicionadas às vontades individuais de seus respectivos líderes, reverberando na sua postura em âmbito internacional (Ferreira, 2020). Os diversos acontecimentos ocorridos no sistema internacional a partir do século XX, tais como o fim da concepção bipolar, a globalização, liberalização econômica, crises financeiras, dentre outros, produziram novas concepções contemporâneas no que concerne ao papel do Estado no campo da política externa, surgindo novas possibilidades de ação estatal e também novos constrangimentos (Milani; Pinheiro 2013).

Nota-se isso na visão do autor Robert Putnam (2010), o qual observa que a conexão entre o doméstico e a política externa deve ser analisada através da luta política, tais como partidos, movimentos sociais, opinião pública, dentre outros, não estando restrita apenas aos funcionários do poder executivo e a arranjos institucionais. Ele destaca a importância de analisar essa luta política a partir de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seus interesses pressionando o governo a elaborar políticas que lhes são favoráveis via diversos mecanismos de coalizão. Concomitantemente, no que diz respeito ao nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas habilidades no intuito de satisfazer as pressões domésticas e minimizar as consequências adversas externas.

Esse quadro trazido por Putnam (2010) não se caracteriza apenas por demonstrar a implicação doméstica no plano internacional, mas apresenta a necessidade de adesão interna dos compromissos internacionais, principalmente quando as questões debatidas geram custos internos, fazendo com que haja uma mobilização dos atores afetados, empurrando para a esfera pública a discussão internacional (Lima, 2000). Atualmente, observa-se que o arcabouço de análise das relações internacionais se tornou mais amplo, englobando assuntos relacionados ao meio ambiente, pobreza, direitos humanos, cultura, entre outros mais, que implicam na inserção de novos atores envolvidos nos assuntos internacionais (Milani; Pinheiro 2013). Como consequência, passam a ser privilegiados nas análises acerca da política externa novos conceitos relacionados à segurança e novas possibilidades de cooperação entre países (Lima, 2000).

Essa questão pode ser percebida nos casos dos grupos de países emergentes, nos quais o Brasil está inserido, pois os temas considerados tradicionalmente de “baixa política”, como a educação e a cooperação para o desenvolvimento e pobreza, desempenham um papel muito importante na sua projeção de poder regional e global (Milani; Pinheiro 2013). Adicionalmente, o advento da globalização culminou na difusão de diversos processos de descentralização e regionalização que contribuíram para esse quadro, ocasionando na superação de fronteiras e internacionalização das agendas domésticas. As questões relacionadas à política externa que eram anteriormente restritas ao poder executivo, foram também incorporadas ao poder legislativo - nos regimes democráticos -, tirando as formulações dessas políticas de um setor específico e diluindo-a (Salomón, Pinheiro, 2013; Lima, 2000). Hermann (2001) sublinha que muitas das influências tanto nacionais quanto internacionais desse novo quadro presente nas Relações Internacionais geram ações que são canalizadas por meio do aparato político do governo, que decide e implementa a política externa. Pois a política é feita por pessoas e está configurada de acordo com a natureza do problema e a estrutura de determinados governos.

Essa mudança de perspectiva através do tempo e a influência de diferentes atores nas formulações de política externa, implica em analisá-la como política pública, destacando a forma como determinados governos, considerando seus objetivos específicos, tomam algumas decisões a partir das diferentes relações dentro e fora das fronteiras (Salomón; Pinheiro, 2013). As análises através dessa vertente reconhecem que a formulação e implementação de determinadas ações externas estão inseridas na dinâmica de escolhas governamentais que resulta na formulação de barganhas, coalizões e disputas, refletindo a própria dinâmica do Estado (Milani; Pinheiro, 2013). Deste modo, para apurar a maneira como a segurança alimentar - tema de relevância nacional e internacional - se inseriu na agenda de política externa de determinados governos, como no caso do Brasil, nosso objeto de investigação, compartilha-se a visão da política externa como política pública. As autoras Salomón e Pinheiro (2013) destacam que:

A política externa, com efeito, é uma política pública, embora com uma especificidade que a diferencia do resto das políticas públicas: o fato de ser implementada fora das fronteiras estatais, o que pode levar a uma distância considerável entre objetivos e resultados. Por sua condição de política pública, cabe distinguir a política externa da mera “ação externa”, um conceito mais amplo que inclui todo tipo de contatos, planejados ou não, de um governo com outro ator fora de suas fronteiras. Por sua vez, entender a política externa como política pública leva a considerar seu processo de elaboração, no qual incidem, como em qualquer outra política pública, as demandas e conflitos de variados grupos domésticos (Salomón, Pinheiro, 2013).

Essa vertente é importante para este trabalho pois tenta compreender “como e porque certos governos optam por determinadas ações” (Souza, 2006, p. 22 apud Milani; Pinheiro, 2013). Ressalta-se que existem algumas diferenças entre a política externa olhada através de uma política pública e as políticas públicas cunhadas em ambiente interno, pois a primeira, mesmo respondendo a fatores internos e externos, se dirige por definição ao internacional, enquanto as políticas públicas eram concebidas e destinadas ao ambiente interno. Entretanto, esse pensamento, na atualidade, passa a ser superado pois não se tem uma demarcação explícita de onde se origina ou se destina tais políticas, elas fazem parte de uma rede de interação contínua (Milani; Pinheiro, 2013). Ainda assim, Lisboa e Pozo (2021) destacam que mesmo a política externa sendo vista como política pública, seja pelo procedimento ou pelo impacto gerado, seu caráter transnacional a diferencia das demais (Lisboa; Pozo, 2021).

Salienta-se que apesar dos debates terminológicos entre uma diferença ou outra da política externa e política pública, de forma geral, muitos autores que estudam a política externa (Milani, Pinheiro, 2013; Lima, 2000; Salomón, Pinheiro, 2013) tratam-a majoritariamente como política pública em suas análises. A partir disso, depreende-se que algumas políticas públicas concebidas em determinados países são difundidas em âmbito internacional por diferentes meios, em que o mais comum deles é através das organizações internacionais, na forma de práticas exitosas que podem ser adotadas por outros países. Sublinha-se que as políticas públicas sofrem modificações na medida que são difundidas em plano externo, sendo comum que esse processo envolva tanto países semelhantes quanto diferentes entre si, todavia, os primeiros a serem impactados são os respectivos vizinhos de determinado Estado que projetou algumas de suas políticas públicas (Farias, 2018).

Essas abordagens consideram uma diversidade de variáveis que influenciam na agenda externa, no processo decisório e na sua implementação (Figueira, 2010). As questões referentes ao processo decisório dentro do escopo da política externa é um complexo jogo de interação entre atores, tanto de âmbito internacional quanto doméstico (Hudson; Vero, 1995 apud Figueira, 2010). Em qualquer governo existe um indivíduo ou conjunto de indivíduos com a capacidade de tomar alguma decisão quando colocados perante a um determinado problema, a natureza desse problema depende da interpretação dos formuladores de políticas (Hermann, 2001) que elaboram estratégias para resolvê-los ou determinar o seu grau de “importância”. Desta forma, o processo decisório é uma das etapas mais importantes para a execução da política externa, sendo ele uma variável explicativa que marca o comportamento do Estado (Lisboa, Pozo, 2021; Milani, Pinheiro, 2013).

Posteriormente à década de 1970, outros temas são priorizados nessas agendas, podendo ser observada uma ruptura entre temas clássicos e dissociados do ambiente doméstico dos países (Figueira, 2010). No Brasil, a forma como o processo decisório foi organizado conferiu um poder maior ao Poder Executivo, fato que garantiu ao governo brasileiro operar em bases similares às das grandes democracias, sendo isso mudado a partir da constituição de 1988 que alterou as bases institucionais sobre as quais se assentavam o Poder Executivo e Legislativo (Limongi, 2016). A partir da década de 1980 as estruturas do processo decisório antes limitada às instituições governamentais, ganharam outros formatos agregando diferentes setores relacionados ao governo e sociedade (Burlandy, 2009).

A concentração de casos estritamente voltados ao Ministério das Relações Exteriores passa a ser problematizada, pelo fato da política externa incorporar questões multidimensionais, demandando uma interação mais frequente entre os poderes Executivo e Legislativo acerca da posição do país na arena internacional (Ferreira, 2010). Observar esse novo enquadramento é crucial para compreensão da dinâmica do combate à fome na política externa do Brasil, principalmente a partir do início do século XXI. A segurança alimentar está no debate de diversos atores de interesse e se caracteriza por ser uma temática que implica em vários níveis do Estado e em uma rede de mobilização e intersectorialidade em seu arcabouço, uma vez que ela envolve a produção, acesso, consumo e comercialização dos alimentos (Burlandy, 2009). Tanto autores da governança global como a sociedade civil e organizações internacionais celebraram muitas das iniciativas brasileiras nesse campo (Fraundorfer, 2013). Todavia, percebe-se que a projeção internacional das políticas públicas de segurança alimentar do Brasil, estão condicionadas as ações e vontades governamentais, sendo a mesma instável ao longo de diferentes mandatos

3.1 A segurança alimentar no contexto brasileiro e suas implicações

Muitos dos debates ocorridos internacionalmente acerca da segurança alimentar foram implementados internamente nos Estados, e o Brasil é um ator importante a ser analisado quando o assunto é o combate à fome em seus variados níveis. A inserção da temática de segurança alimentar no Brasil foi fruto de longos debates acadêmicos, realizados por autores como Josué de Castro, e de elaborações de políticas públicas direcionadas à questão alimentar. A partir disso, identificou-se o quanto a fome está presente na história e tradição brasileira, evidenciando um cenário de desigualdade social e dificuldade em se estabelecer políticas eficazes que consigam encarar a fome como algo estrutural (Rahal;

Gentil; Magalhães 2020). A história sobre a construção do debate acerca da segurança alimentar apresenta grandes oscilações, com alguns períodos de avanços e outros de estagnação (Pinton; Yannick, 2019).

Desta forma, as medidas de segurança alimentar brasileira começaram a ganhar maior relevância a partir da década de 1990. Isso implica em uma análise das ações implementadas anteriormente ao período que é objeto de estudo deste trabalho. Como forma a situar a continuação ou exclusão de algumas medidas feitas por governos diferentes e que tiveram reverberação internacional. Feitos esses adendos, destaca-se que a expressão “segurança alimentar” surgiu no Brasil no ano de 1986 em um documento do governo federal, sendo retomado em 1991 com a elaboração da proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar, difundida pelo Partidos dos Trabalhadores (PT) (Aranha, 2010).

A década de 1990 foi bastante importante e marcou no Brasil grandes discussões sobre esta temática em vários níveis da administração pública; ou seja, ela não estava apenas restrita ao governo federal, visto que a descentralização do tema tornou-se importante para que diferentes órgãos governamentais e não governamentais participassem ativamente e trouxessem demandas de diferentes regiões do país. Nesse período, um marco importante foi a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) em 1993, no governo de Itamar Franco (1992-1995), tornando-se órgão de aconselhamento voltado à Presidência da República e composto por Ministros de estados e representantes da sociedade civil. A criação do Consea foi uma experiência inovadora na área social, marcado por grandes iniciativas sobre a alimentação e também por tensões (Maluf; Menezes; Valente, 1996).

O Consea durou até o final do ano de 1994, sendo extinguido pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e substituído pelo programa Comunidade Solidária (Maluf; Menezes; Valente, 1996), sob o argumento de que o Consea não havia conseguido, através de suas políticas, mudar a realidade local. Assim, a Comunidade Solidária foi um resultado da experiência do Consea, na qual o novo órgão tomou para si a responsabilidade de combater a fome e a pobreza (Ipea, 1996). O mandato de Cardoso não teve como elemento estratégico a segurança alimentar, entretanto ficava a cargo da Comunidade Solidária a administração de muitas propostas relacionadas ao combate da fome e pobreza no âmbito estatal. Foram perceptíveis algumas aproximações da temática nas políticas públicas da época, tais como a constituição de um Comitê Setorial de Segurança Alimentar e Nutricional, a organização de um Comitê Técnico Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como a participação brasileira na Cúpula Mundial de Alimentação em 1996 (Ipea, 1996).

É importante frisar que no momento em que a Comunidade Solidária foi criada, a segurança alimentar margeava as políticas públicas, ou seja, ela não era o foco central e estava atrelada a certos contextos e situações específicas. Desta forma, a mesma iria “progressivamente ‘contaminando’ as políticas públicas do Brasil” (Ipea, 1996, p.22). O combate à fome era trabalhado dentro de uma perspectiva de plano nacional de estabilização econômica através de um conjunto de ações articuladas entre Estado-Sociedade, no entanto, apontou-se que as questões sociais não estavam totalmente subordinadas ao plano de estabilização, mas que o mesmo era de grande importância para sua efetivação (Ipea, 1996). Observa-se nesse cenário que a segurança alimentar é apresentada como uma política em segundo plano, não sendo o foco central de prioridades desse governo mas ao mesmo tempo não sendo deslegitimada, demarcando de forma sutil a sua existência em algumas iniciativas.

Posteriormente, com o fim do governo de Fernando Henrique Cardoso e a posse de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), o Brasil formulou novas medidas de combate à fome logo no início dos anos de seus primeiros mandatos, construindo uma agenda pública nacional de segurança alimentar e nutricional (Maluf, 2006). Diferentes articulações governamentais foram feitas, culminando em uma maior ênfase desse governo para esta temática, os novos rumos dados às políticas públicas alimentares se materializaram. Os próprios discursos presidenciais ressaltavam a importância da segurança alimentar, obtendo como um dos resultados práticos desse governo a instituição do Programa Fome Zero (Silva, 2014). Outra questão importante a ser mencionada é o partido do qual Lula filiou-se, o Partido dos Trabalhadores (PT), pois essa organização tinha ao longo da sua trajetória diversas menções e campanhas que demarcavam a importância de ações de combate a fome, ou seja, já era uma temática vista como de extrema importância no meio político em que o presidente estava inserido (Silva, 2014).

As principais estruturas dessa nova construção da agenda de segurança alimentar nacional eram o Programa Fome Zero, como já mencionado, além de outros programas afins implementados pelo Governo Federal, sendo alguns deles relacionados à transferência de renda aos mais pobres (Maluf, 2006). O Fome Zero surgiu no ano de 2003 e teve como princípio norteador a erradicação da fome para as pessoas em situação de extrema pobreza com o intuito de proporcionar uma alimentação regular de no mínimo três refeições diárias para elas (Maluf, 2006). Esse programa surge em um momento de grandes transformações vinculadas às políticas sociais, assim, o documento apresenta uma análise da fome na sociedade brasileira e das políticas implementadas para a sua erradicação, mais

especificamente as elaboradas nos anos 1990, ponderando que o grande problema para conseguir alcançar uma alimentação regular é a falta de renda (Yasbek, 2004).

Um dos métodos de transferência de renda utilizados pelo governo e criado no âmbito do Fome Zero foi o Bolsa Família, um programa destinado às famílias mais carentes que necessitavam de ajuda financeira para conseguir comprar alimentos. O Bolsa Família nasceu da unificação de vários outros programas sociais existentes, operando através do cadastro dessas famílias vulneráveis no banco de dados do Governo Federal (Maluf, 2006). Não obstante, nas questões relativas às políticas governamentais foram retomados ou aprimorados diversos programas considerados importantes para a segurança alimentar, à exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)⁴, defendido por aqueles que viam importância em mesclar programas públicos de abastecimento alimentar a programas que favorecessem a agricultura familiar (Peliano, 2010).

Outra característica marcante no início do mandato de Lula foi a recriação do Consea, que havia sido substituído no governo de Fernando Henrique Cardoso, com o objetivo de discutir com a sociedade a agenda da fome no Brasil (Tapajós; Rodrigues; Coelho, 2010). Muitas dessas ações estimularam sistemas descentralizados que colaboraram para a disseminação do debate sobre segurança alimentar e nutricional, garantindo até mesmo uma lei específica para essa área. De modo que foi construído o projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), sendo elaborado de forma conjunta entre governo, Congresso Nacional e Consea, e consolidada institucionalmente de forma a promover uma alimentação saudável e em quantidade suficiente para que as pessoas vivam bem (Aranha, 2010).

A Losan, lei de número 11.346, foi aprovada em 2006, transformando a política de segurança alimentar em um dever do Estado, integrando diversas áreas de ações voltadas a uma alimentação de qualidade (Castro, 2010). Nela consta a definição de segurança alimentar englobando também a questão nutricional para o Estado Brasileiro, incorporando o acesso permanente e regular a uma alimentação saudável (Burity *et al*, 2010). A Segurança Alimentar e Nutricional foi conceituada como:

Art.3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitam a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Brasil, 2006).

⁴ Realiza a compra de alimentos diretamente da agricultura familiar e os destina a população que vive em estado de segurança alimentar e nutricional, bem como a rede socioassistencial, equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e a rede pública de ensino. O programa tem o intuito de fortalecer a agricultura familiar, visando a geração de emprego e renda para a redução da fome (Brasil, 2014).

Verifica-se que a lei apresenta diversos componentes que vão além de apenas questões econômicas, trazendo a segurança alimentar para um patamar mais amplo, notando-se uma aproximação com as pautas de soberania alimentar. Através desta norma criou-se o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), o qual funcionaria como uma estrutura para formular, implementar e coordenar medidas que assegurem o Direito Humano à Alimentação Adequada (Burity *et al*, 2010). A complexidade envolvida na questão de acesso à alimentação fez com que o Sisan estivesse fundamentado em um conjunto de princípios e diretrizes relativas ao combate à fome e aprimoramento das suas ações e debates estabelecidos em lei (Rahal; Gentil; Magalhães, 2020).

Obteve-se através desse contexto muitos resultados positivos no governo Lula, atribuindo esse sucesso às implementações de políticas públicas como os programas de transferência de renda e o Fome Zero (Peliano, 2010). É de relevância demarcar que essas estratégias não abarcavam a totalidade de pessoas que sofriam com a fome, existindo pontos plausíveis a análises críticas mais profundas, por exemplo, demonstrando como esses programas de proteção social possuem caráter reducionista e são voltados para situações extremas com alto grau de seletividade, em outras palavras, direcionadas às pessoas extremamente pobres (Yasbek, 2004). Entretanto, não cabe neste trabalho trazer a análise mais profunda dessa questão e, de certo, não se pode deslegitimar os significativos avanços feitos na área de segurança alimentar, que resultaram em uma maior implementação de políticas públicas voltadas ao combate à fome. Desta maneira, muitos dos avanços alcançados no final do mandato de Lula são reconhecidos internacionalmente e citados em diversas publicações (Peliano, 2010).

As ações empreendidas nesse mandato através do Programa Fome Zero e outras iniciativas governamentais fizeram com que o Brasil se destacasse em organismos internacionais como a FAO, diante de organizações não governamentais (Ongs) e no Banco Mundial, evidenciando a sua participação ativa na área da segurança alimentar, no intercâmbio de informações acerca dos objetivos alcançados pelo país e na incorporação do tema em sua política externa (Maluf, 2006; Maluf, Santarelli, Prado, 2014; Silva, 2014). Neste período, o próprio Consea passou a ser um grande legitimador da política externa brasileira, permitindo que o país liderasse as discussões desta temática tanto no escopo das Nações Unidas como em fóruns regionais, de modo que a difusão da segurança alimentar e nutricional do Brasil encontrou aliados importantes no continente americano e fora dele (Rondó; Lopes, 2016). Apesar disso, o foco da política externa brasileira relacionada ao

combate à fome e pobreza estava mais centrado nos países do sul, dentre os quais o Fome Zero teve repercussões positivas (Lima; Belmont; Dias, 2013).

Essa conjuntura proposta na administração Lula contribuiu bastante para a ampliação da cooperação internacional conduzida pelo governo brasileiro, especialmente as estabelecidas no âmbito sul-sul (Maluf; Santarelli; Prado, 2014). A própria FAO contribuiu para a internacionalização do programa Fome Zero em regiões como a América Latina⁵ e posteriormente África⁶ (Cunha, 2010 apud Maluf; Santarelli; Prado, 2014). Esse cenário é interessante por demarcar o papel brasileiro e o seu espaço no mundo através de políticas sociais, destacando o papel do Estado e a sua ação externa em prol de certos interesses nacionais e incluindo os objetivos de produtores e consumidores (Cervo, 2010). Na primeira década do século XXI o Estado conseguiu alcançar reconhecimento em suas políticas de combate à fome no âmbito internacional, ocasionando no ano de 2014 em sua saída do Mapa da Fome das Nações Unidas, apresentando 5% da sua população em condição de subalimentação (Brito; Baptista, 2021).

Ao verificar o caminho percorrido pelas políticas de segurança alimentar brasileira, nota-se que debates em torno dela surgiram em momentos-chave da história que tinham como intuito mudar o rumo das políticas de Estado no que tange às questões sociais (Brito; Baptista, 2021). Esse feito foi resultado de diferentes políticas que conseguiram atingir um caráter abrangente em diferentes níveis da sociedade tornando a alimentação, como já visto, um dever do Estado e consequentemente utilizando-se desse cenário para se projetar no mundo. Desta forma, o Brasil terminou o ano de 2010 apresentando um dos melhores momentos de sua política exterior (Oliveira; Pennaforte; Martins, 2018).

⁵ Em 2005 é lançada pelos presidentes do Brasil e da Guatemala a Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome, uma campanha que contou com o apoio do Escritório Regional da FAO para o continente, tendo por objetivo a erradicação da fome e o intercâmbio de políticas públicas voltadas para a SAN (Maluf; Santarelli; Prado, 2014, p.20)

⁶ A cooperação com países africanos figura a agenda da segurança alimentar e nutricional brasileira desde 2003, com várias iniciativas nessa relação como a difusão estratégica do Fome Zero e o ProSAVANA (Maluf; Santarelli; Prado, 2014)

4 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE SEGURANÇA ALIMENTAR ENTRE 2011-2022

Discutir sobre o campo da Segurança Alimentar na agenda de política brasileira é um passo inicial para observar os principais aspectos de continuidade e descontinuidades nas ações implementadas (Maluf; Zimmermann; Jomalinis, 2021). Esse quadro se torna ainda mais complicado quando as ações de segurança alimentar são analisadas através da política externa, principalmente em tempos de instabilidade, visto que a política externa brasileira é formulada e conduzida em um ambiente doméstico e internacional complexo com interesses e capacidade de influência entre diferentes atores (Hirst; Lima; Pinheiro, 2010). A partir disso, destaca-se que a perspectiva de continuidade convive com as descontinuidades, pois as estratégias utilizadas podem assumir comportamentos diferentes, além de demonstrar preferências por determinadas agendas ou iniciativas (Saraiva, 2013).

A partir desse quadro, compreende-se que a dinâmica do combate à fome na política externa é moldada de acordo com a intercalação entre o âmbito internacional e o doméstico. Apesar da pauta de segurança alimentar (de forma ampla) ter sido algo de fora para dentro, a projeção internacional do Brasil foi derivada da “exportação” de muitos programas sociais que tiveram sucesso nacionalmente, ocasionando em uma dinâmica de dentro para fora. Desta forma, a temática está atrelada a diferentes agentes e ações que interagem constantemente entre si e promovem cenários diferentes, tanto no que diz respeito ao tipo de governante que está no poder quanto às narrativas em volta da projeção internacional do país na área social.

4.1 Dilma Rousseff

Assim como Lula, a ex-presidente Dilma Rousseff (2011-2016) também fazia parte do PT e, logo no início de seu mandato, estava alinhada com muitas das políticas de seu antecessor, tais como a procura por mudanças nas instituições políticas e econômicas e o princípio universalista, priorizando as relações com o sul global (Oliveira; Pennaforte; Martins, 2018), além da preocupação com combate à fome e pobreza no país e no mundo. Desta forma, em 2011 foi lançado em âmbito nacional pelo governo o plano Brasil Sem Miséria (BSM), pretendendo ir além do Bolsa Família e tendo como objetivos promover a inclusão, melhorar o serviço público e retirar as pessoas da situação de extrema pobreza (Albuquerque, 2019). Os formuladores do BSM buscaram “romper com modelos e ditames de organismos internacionais” (Campello; Mello, 2014, p. 33), com o propósito de conseguir

diferenciar a imagem brasileira e inaugurar uma fase de reconhecimento do país, tornando-o referência para países pobres e em desenvolvimento (Campello; Mello, 2014).

Com esse propósito, o governo partiu do pressuposto de que teria de elaborar políticas para alcançar os brasileiros extremamente pobres, construindo ações baseadas no acúmulo de políticas públicas e sociais desenvolvidas a partir de 2003, continuando com as medidas que foram bem sucedidas e buscando aperfeiçoá-las. Foram colocadas no BSM cinco inflexões que tinham o intuito de aprimorar o curso das políticas sociais e públicas do Brasil. A primeira delas foi estabelecer uma linha de extrema pobreza; a segunda tinha o intuito de universalizar as políticas voltadas a pobreza; a terceira dizia respeito a compreensão de que os mais pobres eram excluídos e encontravam dificuldades nas reivindicações de seus direitos, ocasionando na Busca Ativa e inclusão dos mesmos; a quarta foi o novo desenho do Bolsa Família⁷; e, por fim, a última inflexão foi a geração de emprego (Campello; Mello, 2014).

As medidas colocadas e executadas no plano tiveram resultados positivos no primeiro mandato de Rousseff, ocasionando em uma visibilidade e projeção internacional. As novas propostas de combate à pobreza foram mencionadas pela ex-presidente na 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas, em Nova York, no ano de 2013. Dilma Rousseff frisou que:

O combate à pobreza, à fome e à desigualdade constitui o maior desafio de nosso tempo.

Por isso, adotamos no Brasil um modelo econômico com inclusão social, que se assenta na geração de empregos, no fortalecimento da agricultura familiar, na ampliação do crédito, na valorização do salário e na construção de uma vasta rede de proteção social, particularmente por meio do nosso programa Bolsa Família (...)

O grande passo que demos no Rio de Janeiro foi colocar a pobreza no centro da agenda do desenvolvimento sustentável. A pobreza, senhor presidente, não é um problema exclusivo dos países em desenvolvimento, e a proteção ambiental não é uma meta apenas para quando a pobreza estiver superada (...)

Ao promover, senhor presidente, a ascensão social e superar a extrema pobreza, como estamos fazendo, nós criamos um imenso contingente de cidadãos com melhores condições de vida, maior acesso à informação e mais consciência de seus direitos (Brasil, 2013).

Na Assembleia-Geral, Rousseff teceu as maiores conquistas feitas no setor social desde sua posse em 2011, além de ressaltar que, desde o lançamento do BSM, 22 milhões de pessoas saíram da condição de extrema pobreza. Tais feitos são resultados da articulação do plano com programas e ações de diferentes áreas, envolvendo tanto entes federativos quanto a sociedade civil. Essa situação fez com que os olhares de líderes internacionais se

⁷ Em meados de 2012, o governo da presidente Dilma estabeleceu um novo desenho para o Bolsa Família e passou a complementar a renda das famílias de forma a garantir que nenhum brasileiro, considerando a renda familiar e o benefício do Bolsa Família, recebesse menos de R\$70. O Brasil estabeleceu, assim, o patamar abaixo do qual não era mais aceitável ter nenhum brasileiro e, ao mesmo tempo, criou uma política para garantir esse direito (Campello; Mello, p. 35).

direcionassem ao Brasil, estreitando suas relações com o país acerca da temática, visto que a equipe do BSM teve diversas reuniões no âmbito bilateral com China, Cuba, El Salvador, Estados Unidos, Etiópia, Gâmbia, Gana, Guatemala, Índia, México, Peru, Uruguai, entre outros. Muitos membros da equipe também foram convidados a palestrar sobre esse quadro brasileiro em países como Colômbia, Costa Rica, Equador, Estados Unidos, França, Guatemala, Honduras, Madagascar, Peru e Uruguai (Costa; Costa; Bandeira, 2014).

Não obstante, também no ano de 2011, a ex-presidente sancionou a lei nº 12.429, que autorizava a doação de estoques públicos de alimentos para assistência humanitária internacional em países pertencentes ao continente da África, América Latina, Ásia, dentre outros, que receberam essas doações por intermédio do World Food Programme (WFP) ou Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PMA), em português. Havia contido em lei os produtos a serem doados a esses Estados, sendo eles arroz, feijão, milho, leite em pó e sementes de hortaliças. Essas ações ocorridas em meados de seu primeiro mandato demonstraram a tentativa de continuar a estabelecer um sentimento de compromisso baseado na solidariedade internacional perante os desafios mundiais da fome, na qual o Brasil fez significativas mudanças internas.

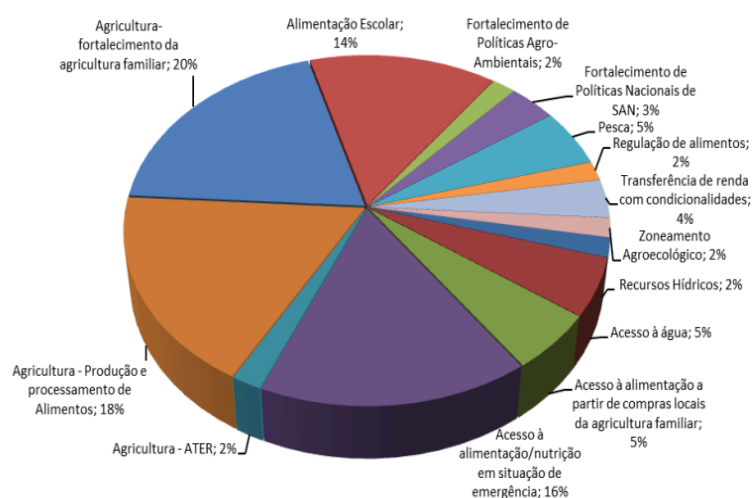
A dinâmica do PMA com o mandato de Rousseff foi muito importante, pois dessa relação inaugurou-se o Centro de Excelência Contra a Fome. Essa instituição se caracteriza por ser uma rede global de diálogo para a elaboração de políticas públicas, aprendizagem e desenvolvimento de capacidades voltadas às relações sul-sul. O centro de excelência apoia os governos da África, Ásia e América Latina para o desenvolvimento de programas relacionados ao combate à fome nestas localidades. As ações feitas buscam assegurar que experiências exitosas de combate à fome estejam também disponíveis para outros Estados, principalmente para os em desenvolvimento, fortalecendo as capacidades governamentais na área de políticas públicas de segurança alimentar (PMA, 2025).

No ano de 2013 ocorreu a XIII Reunião Extraordinária do Consea sobre “Cooperação Internacional em Segurança Alimentar e Nutricional”, na qual a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN)⁸ elaborou um documento que apresentava as principais ações brasileiras no âmbito de cooperação internacional de segurança alimentar desenvolvida pelo país. É explicitado no documento que o governo tem priorizado em seus compromissos internacionais ações que promovam a erradicação da fome

⁸ A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), tendo como objetivo promover a articulação de diferentes órgãos e entidades da administração pública que implicam na área de segurança alimentar e nutricional (Brasil, 2024).

e pobreza, sendo até mesmo mencionado o discurso de posse de Dilma Rousseff, em que ela reforçou tal questão. Sublinhou-se também a visita do Papa Francisco ao Brasil, na qual o pontífice apoiou a divulgação das experiências do país para outras localidades do mundo, mencionando a disseminação dos programas de transferência de renda (Caisan, 2013).

Além disso, foi apresentado um levantamento de dados realizado em novembro de 2013, feito em conjunto pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e pela Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate a Fome do Ministério das Relações Exteriores, apontando que até aquele ano o país havia desenvolvido por volta de 603 projetos e ações de cooperação técnica e humanitária. Do quantitativo divulgado, cerca de 56 desses projetos tinham relação com a segurança alimentar e nutricional, identificando programas relacionados à agricultura, alimentação escolar e acesso à alimentação (Caisan, 2013). Como demonstrado no gráfico abaixo:



Fonte: Caisan, 2013, p. 9

Soma-se também a esse contexto a identificação de novos fóruns regionais e multilaterais de iniciativas que destacam a participação do Brasil nos mais diversos assuntos relacionados à segurança alimentar e nutricional. Observa-se o envolvimento do país no Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA-FAO), na Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF), no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CONSAN-CPLP), no Grupo de Trabalho sobre Integração Social e Produtiva Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), no Codex Alimentarius (FAO/OMS), dentre outros (Caisan, 2013). Esses aspectos fizeram com que o país estivesse engajado nas relações de cooperação voltadas à temática, entretanto, essas circunstâncias não foram restritas ao governo Dilma, mas sim a um conjunto

de ações iniciadas desde meados do século XXI que obtiveram sucesso, como visto anteriormente com o governo Lula .

Na área internacional, os contatos mais constantes do Brasil foram com as organizações internacionais, principalmente com o Banco Mundial, o programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD), o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e o Centro Rio+. Dessa relação próxima surgiram várias iniciativas, dentre elas, o site WWP – Brazil Learning Initiative for a World Without Poverty (Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza) (Costa; Costa; Bandeira, 2014). O WWP foi uma parceria institucional feita em 2013 entre o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e o Grupo Banco Mundial (WBG), essa iniciativa visava a disseminação de políticas brasileiras de combate a fome e desigualdade em vários idiomas, com o viés de aprendizagem e experiência entre países (WWP, 2024).

Os avanços ocorridos no Brasil entre 2004 e 2014 foram consequências de uma estabilização macroeconômica e das políticas de combate à fome e à pobreza que influenciaram iniciativas de política externa brasileira no âmbito bilateral, regional e multilateral. A diplomacia de combate a fome e a pobreza, muito presente neste período, estava atrelada ao âmbito mais geral da política externa, por um lado sendo a principal peça de discurso brasileiro pautado no compromisso com a solidariedade e, por outro, alcançando variados objetivos, tais como adquirir votos nas organizações internacionais e assegurar vantagens comerciais. O quadro proposto por Rousseff e seu antecessor Lula, culminou na saída do Brasil do mapa da fome da FAO em 2014 (Albuquerque, 2019).

Essa conquista foi fruto de diversas estratégias entre ambos os governos, contudo, foi no governo de Rousseff que a notícia da saída do Brasil do mapa da fome foi publicada. Na 69ª Assembleia-Geral das Nações Unidas, ocorrida em 2014, a chefe de Estado brasileira logo mencionou sobre o assunto, destacando esse marco histórico e a redução da desigualdade no país, o qual desde 2003, 33 milhões de pessoas deixaram a miséria e, desse quantitativo, cerca de 22 milhões saíram da condição de extrema pobreza em seu governo (Brasil, 2014). O cenário social, até o momento, era bastante favorável à presidente, e a articulação e melhorias de políticas públicas tiveram um grande peso nacional e internacional não apenas relacionado à figura de Dilma Rousseff, mas a um cenário amplo abarcando todos que compunham o PT.

A saída do Brasil do Mapa da Fome foi objeto de discurso a partir de então, em que ressaltamos a palestra feita pela Ministra do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, na

época, Tereza Campello, na London School of Economics and Political Science, no seminário internacional intitulado “Desenvolvimento Social: um diálogo entre Brasil e Reino Unido”. Na ocasião, Campello discorreu sobre como a pobreza e a desigualdade caíram significativamente no Brasil, sendo isso derivado do papel fundamental do Bolsa Família e de outras estratégias de inclusão social. A apresentação contou com a menção das políticas que obtiveram sucesso do BSM, expondo dados, público alvo, quantitativos de pessoas beneficiadas e as regiões brasileiras que mais precisavam de atenção. De maneira geral mostrou de que forma as políticas de combate à pobreza estavam operando no governo Dilma. Ao final de sua fala, a ministra expôs cinco chaves de sucesso da estrutura do BSM, sendo elas: prioridade de governo e liderança; desenho simples; ações impactos, escala e fáceis de replicar; metas claras e, por fim, avaliação e monitoramento permanente (Brasil, 2014).

Durante esse momento, havia um “cenário ideal” tanto no âmbito interno quanto externo, visto que o sucesso das commodities durante a década de 2000 aumentou as receitas comerciais dos países exportadores, trazendo resultados positivos para o Brasil referente ao aumento de empregabilidade e intensificação das pautas sociais (De Negri, Cavalcanti, 2014 apud Inoue, Coelho, 2018). Essas circunstâncias contribuíram para a redução da população extremamente pobre, obtendo-se conquistas sociais que reforçaram o status e a legitimidade do país no cenário global. Destaca-se que a segurança alimentar neste “período de sucesso” ajudou a impulsionar o prestígio internacional brasileiro, principalmente quando voltados aos projetos de cooperação (Inoue; Coelho, 2018).

Entretanto, esse cenário não perdurou por muito tempo. Com a saída brasileira do mapa da fome, a experiência do país tornava-se referência, ao mesmo tempo que o uso explícito do termo “fome” caía em desuso, sendo direcionada para discursos mais gerais sobre pobreza, miséria, obesidade e qualidade do alimento consumido. A conjuntura tanto econômica quanto social brasileira era bastante animadora no primeiro mandato de Rousseff, pois o país estava mantendo bons índices de desenvolvimento com uma combinação de políticas neoliberais e de redistribuição (Brito; Baptista, 2021). Todavia, essa situação encontrou barreiras de continuidade, pois no mesmo ano em que houve a disseminação da notícia da saída do Brasil do Mapa da Fome, foi observado também um retrocesso na área de políticas econômicas e sociais do país, fruto da desaceleração do crescimento econômico, aumento da inflação e das taxas de juros, de políticas fiscais recessivas e da queda de preços internacionais de commodities (Albuquerque, 2019).

O cenário internacional e nacional enfrentados pela presidente foram bastante instáveis, pois a crise financeira e econômica global iniciada em 2008 foi aos poucos

reverberando no Brasil e progressivamente afetando diversos setores (Inoue; Coelho, 2018). Os efeitos dessa crise foram sentidos ao final do primeiro mandato de Rousseff que em âmbito interno se caracterizou por diversas instabilidades, que tinham raízes em uma série de choques entre oferta e demanda, causadas por erros nas formulações de políticas públicas que reduziram a capacidade econômica do país. Apesar dessas dificuldades, observou-se uma sustentação de discursos positivos acerca de avanços no combate à fome, visto que era uma questão importante e estratégica em um cenário de uma nova disputa eleitoral. Assim, ao não assumir a instabilidade nas políticas e principalmente no acesso à comida, foram provocadas consequências para a própria institucionalidade da política de segurança alimentar e nutricional (Barbosa Filho, 2017; Brito, Baptista, 2021).

Na conjuntura internacional, mais especificamente relacionada às ações de política externa de segurança alimentar em seu segundo mandato, ocorreu uma perda de força, pois as questões estritamente econômicas de curto prazo foram colocadas no centro da sua política externa em detrimento de outras ações políticas de projeção internacional a longo prazo. Isso gerou certas divergências entre a presidente e o Itamaraty que é defensor de uma política mais progressiva, estando voltada à participação do Brasil em diferentes temas globais (Saraiva, Gomes, 2016). Além disso, observou-se uma diminuição de viagens internacionais, atrasos nos pagamentos de contribuições às organizações internacionais, dentre outras questões (Albuquerque, 2019). Essa menor participação de Rousseff nas viagens internacionais teve como resultado uma perda de projeção e visibilidade para o país (Bastos; Hiratuka, 2017).

Cervo e Lessa (2014) destacam que a narrativa de “continuidade” muitas vezes trazida como referência ao mandato de Rousseff com relação ao seu antecessor, não foi tão bem executada, ocorrendo um declínio das relações internacionais. No mandato de Lula foi vista a formulação de ideias fortes com linguagem simples e impacto para a sociedade brasileira, para o processo decisório e opinião internacional, correspondendo a uma estabilidade econômica e a inclusão de milhares de pobres a uma situação de bem estar mínimo. Gomes e Saraiva (2016) relatam que o país foi perdendo protagonismo na política global, o estilo áspero da presidente e seu foco mais centrado na questão doméstica levaram a um automatismo burocrático da política externa que impactou diretamente na característica do processo decisório em seu mandato.

O declínio do Brasil no âmbito internacional sob a presidência Rousseff foi resultado de dois elementos: “a baixa inovação e baixa competitividade dos sistemas produtivo e de serviços, exceto o agronegócio; sistema político de coalizão partidária, que desloca facilmente a governabilidade da eficiência ao proveito pessoal ou do partido” (Cervo; Lessa, 2014,

p.135). Além disso, durante a conferência Rio+20, ocorrida em 2012, na qual prevaleceram debates e preocupações acerca da sustentabilidade, elaborou-se um documento final um tanto quanto questionável. Nele continha a menção de que o combate à pobreza tinha avançado, no entanto, as ONGs presentes o consideraram decepcionante, por apenas renovar promessas anteriores, sem clareza e sem caráter de obrigatoriedade (Cervo; Lessa, 2014).

Verificou-se que o segundo período de governos do Partido dos Trabalhadores (PT) teve uma perda de dinamismo e proatividade em suas ações internacionais, derivadas também de muitas crises econômicas e sociais, que dificultaram o seu projeto de crescimento econômico e recursos direcionados às políticas públicas (Oliveira; Pennaforte; Martins, 2018). O reconhecimento do modelo das ações brasileiras voltadas à segurança alimentar para países em desenvolvimento não foi suficiente para sustentar a imagem do país, nem os bons índices das políticas públicas nessa área em contexto interno (Souza *et al*, 2019). Essas questões reverberaram na capacidade de ação externa de Dilma Rousseff, evidenciando que ela não tinha a mesma diplomacia presidencial de seu antecessor, por falta de “carisma pessoal” (Lima, Pereira, Barbanti, 2018, p. 400). A continuidade não se refletiu em reprodução automática das políticas, pois ocorreram modulações em seu quadro - algo que é comum na mudança de presidente - impactando no aprimoramento de políticas públicas de sucesso internamente e externamente (Patriota, 2023).

As inflexões nas razões de agir do governo para com a segurança alimentar, nesse momento, provocaram um menor ativismo internacional e ocasionaram a redução de investimentos, principalmente nos recursos gastos do PAA e nas demais ramificações de propostas relacionadas à Agricultura Familiar, no intuito de reduzir os gastos públicos em 2014 (Silva, Lorenzo, 2017; Albuquerque, 2019). Ademais, algumas iniciativas voltadas para a cooperação sul-sul foram continuadas e outras concluídas, no entanto, não houve uma maior busca por novas parcerias ou investimento que agregassem e estimulassem a cooperação, afetando diretamente na diplomacia de combate à fome e pobreza (Albuquerque, 2019). Aconteceu também da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) sofrer uma redução de relevância, pois durante o mandato de Rousseff discutiu-se em transformá-la em Agência Brasileira de Cooperação para o Desenvolvimento (ABCD), o que poderia trazer uma dimensão comercial e de investimentos para o órgão (Leite, Cavalcante, 2016 apud Albuquerque, 2019).

Assim, Albuquerque (2019, p.65) ressalta que o nicho temático da segurança alimentar “perde importância na orientação de sua política externa, deixando de ser um cerne da sua legitimação”. As instabilidades - que não estavam restritas apenas ao combate à fome e

pobreza - deflagraram uma onda de protestos por motivos variados, como por exemplo demandas por políticas públicas, corrupção, dentre outros. Essas reivindicações iniciaram o seu processo de impeachment, que foi admitido pelo presidente da câmara, na época, Eduardo Cunha (Oliveira; Pennaforte; Martins, 2018), tal ato culminou em diferentes perspectivas, o autor Bastos (2017), analisou a destituição de Rousseff como um golpe institucional. Destaca-se que a partir desse momento se iniciou com mais força o processo de estagnação das políticas voltadas à segurança alimentar no Brasil e seu desuso na política externa.

4.2 Michel Temer

A destituição de Rousseff ocasionou na chegada de seu vice Michel Temer (2016-2019), instalando no poder uma coligação de partidos adeptos ao agronegócio (Pinton; Yannick, 2019). O governo Temer começou por extinguir em âmbito interno alguns ministérios que foram de grande relevância para o combate à fome entre o período de 2003-2014, principalmente os ligados a agricultura familiar, pois na época dos governos do PT ocorreram ações diretas juntamente com assentados da Reforma Agrária e agricultores tradicionais, priorizando setores rurais que estavam “à margem” da sociedade, como os extrativistas, pescadores e povos ribeirinhos. De início extinguiu-se o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), setor que no período de Lula e Rousseff objetivava a aprimoração de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural e sustentável, bem como o fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar (Mattei, 2018).

Ao mesmo tempo, houve uma junção entre o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e as atividades agrárias, resultando no Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Tais iniciativas fizeram com que a estrutura institucional do Ministério fosse tratada de forma vinculativa, associando superficialmente tanto ao social quanto ao agrário. As políticas relacionadas ao setor da agricultura familiar e construídas anteriormente ao governo Temer tiveram significativas mudanças que impactaram na segurança alimentar das pessoas pertencentes a tal grupo. Um dos programas que sofreu o impacto dessas ações de desmantelamento foi o PAA, ocorrendo uma desestruturação da sua organização institucional além de diminuição nos repasses de recursos, visto que pela Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2016, estava previsto sob a responsabilidade do MDS o repasse de 500 milhões de reais ao PAA, sendo 270 milhões de reais para a modalidade do programa dirigida pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Contudo, no dia 31 de 2016 o MDSA cancelou esse repasse de recursos à CONAB (Mattei, 2018).

Ocorreu uma expressiva redução no programa que se somou ao aumento do índice de extrema pobreza e, conseqüentemente, da fome (Souza; Soares, 2019). A presidência de Temer demonstrou já nos primeiros dias de seu mandato romper com as políticas construídas do Partido dos Trabalhadores pois, ainda que tenham continuado programas como o PAA e o Bolsa Família, foi observada uma diminuição de recursos (Albuquerque, 2019), sob a justificativa de tirar o país da crise e trazer de volta o crescimento econômico através dessas mudanças. Desta forma, foi aprovada em 15 de dezembro de 2016 a emenda constitucional nº 95 que instituiu um novo regime fiscal de governo para controlar gastos públicos e despesas primárias (Brasil, 2016). Essa ação traria respaldos bastantes negativos para o setor das políticas públicas, pois congelaria por 20 anos gastos destinados à saúde, educação e recursos do Bolsa Família (Souza, Soares, 2019; Vasconcelos *et al*, 2019).

No plano internacional, as medidas colocadas nesse governo não foram bem aceitas, sendo criticadas pelo Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais da ONU e ocasionando uma imagem negativa da diplomacia de combate à fome e pobreza no país (Albuquerque, 2019). Esses fatos confirmam um retrocesso das políticas públicas voltadas ao acesso a alimentos no Brasil e também em uma diminuição significativa da segurança alimentar na agenda de política externa, pois apesar do país ter contribuído para a adoção da Década de Ação para a Nutrição (2016-2025) pela Assembleia Geral da ONU e mantido diálogos com a FAO, a área social de seu governo apresentava divergências, ocasionando em descontentamentos por parte dos representantes internacionais (Albuquerque, 2019). A ruptura da agenda de segurança alimentar com a política externa pode ser vista logo na posse do novo Ministro das Relações Exteriores de Temer, José Serra, pois em nenhum momento mencionou-se algo relacionado ao combate à insegurança alimentar, mas salientou-se a mudança brusca no curso das ações internacionais do Estado. O ministro enfatizou que:

A diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior. A nossa política externa será regida pelos valores do Estado e da nação, não do governo e jamais de um partido. Essa nova política não romperá com as boas tradições do Itamaraty e da diplomacia brasileira, mas, ao contrário, as colocará em uso muito melhor. Medidas que, em outros momentos, possam ter servido ao interesse nacional, quero dizer, podem não ser mais compatíveis com as novas realidades do país e com as profundas transformações em curso no cenário internacional (Brasil, 2016).

Essa visão afetou diretamente na regressão da diplomacia de combate à fome e a pobreza. A exemplo, menciona-se a extinção da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome, criada pelo governo de Lula e continuada por Dilma (Albuquerque, 2019). Desta maneira, revelou-se um distanciamento do país com políticas que são de suma

importância para as populações mais carentes e que contribuíram na minimização das diferenças estruturais da sociedade brasileira. Nesse cenário, as ações de segurança alimentar voltadas para o nacional e internacional não estavam em segundo plano, elas efetivamente começaram a sair do debate e das propostas governamentais, priorizando outros interesses nacionais.

O governo Temer mostrou-se destoante em relação ao governo Lula e Dilma de diversas formas, como em seus objetivos de cooperação internacional, pois observou-se uma maior aproximação com aliados mais antigos, como os Estados Unidos, em detrimento das relações com os países do sul global (Oliveira; Mallmann, 2020). Frisa-se que isto não significa que os governos anteriores não tinham os EUA como aliado, mas que o sul global estava em seu escopo principal de ações voltadas à cooperação de combate à fome. O distanciamento do sul global no governo Temer promoveu um menor dinamismo das ações regionais do Brasil enquanto líder de iniciativas sociais para problemas ocorridos nos países em desenvolvimento.

Do ponto de vista de ação externa, Temer era adepto a cooperação do Brasil com a iniciativa privada, buscando novos mercados para a área de exportações com zonas econômicas relevantes, como as dos Estados Unidos e União Européia (Oliveira; Pennaforte; Martins, 2018). A título de ilustração, ocorreu um retrocesso nas medidas em relação com o continente africano, visto que sob a administração do PT houve iniciativas na África que tiveram origem em programas e políticas públicas nacionais, como o Mais Alimentos, do PAA e do programa de Brasil-África de Cooperação e Desenvolvimento Social (Albuquerque, 2019). A administração Temer demarcou sua relação com este continente através de um discurso mais comercialista (Oliveira; Mallmann, 2020).

Esse quadro acrescido do problemático processo de impeachment de Rousseff, acarretou em um mandato com presidencialismo enfraquecido, fazendo com que alguns líderes internacionais se tornassem relutantes ao novo governo brasileiro (Oliveira, Pennaforte, Martins, 2018; Oliveira, Mallmann, 2020). É perceptível a diminuição de pautas sociais em detrimento do aumento nos assuntos comerciais, principalmente quando este último estaria relacionado ao agronegócio. Essa afirmação pode ser mais bem ilustrada quando se analisa a fala de Temer no evento do Banco do Brasil sobre o Plano Safra 2017-2018, também chamado, à época, de Plano Agrícola e Pecuário⁹. O ex-presidente

⁹ O plano repercute na criação de vagas em toda cadeia produtiva, na geração de divisas com exportação de produtos agropecuários, além de proporcionar alimentação mais barata e inflação menor, beneficiando as famílias (Brasil, 2016).

destacou que o incentivo à agropecuária estimularia a diminuição da crise gerada pela administração anterior. Além disso, neste evento o Ministro da Agricultura e Pecuária de Temer, Blairo Maggi, ressaltou que “o mais vantajoso para o país é fazer negócios fora (...) o mercado não se faz dando beijinhos e abraços, se conquista na cotovelada e na butina. É assim que tem que ser feito. Claro que dentro das regras” (Brasil, 2017).

Entende-se que tanto o agronegócio quanto às demais atividades comerciais são de suma importância para o Brasil, mas priorizar um determinado setor em detrimento de outro, pode gerar certas controvérsias nas ações governamentais. Essa vontade do governo Temer e seus apoiadores de mobilizar ações para tornar o país uma potência agrícola e não uma potência agroalimentar reflete o ciclo vicioso de inserir o país em uma condição subalterna, voltada apenas como exportador de alimentos, sem uma agenda própria e diferenciada das demais. Destaca-se que o agronegócio é um dos ramos que tem bastante força no processo de estrangeirização de terras agrícolas brasileiras. Contudo, no governo Temer a estrangeirização de terras promoveu uma desterritorialização de povos e comunidades tradicionais, provocando consequências para essa parcela da população que depende desses lugares para moradia e alimentação. O presidente tornou-se alheio a essa situação e solidário ao capital internacional, liberando as restrições que organizavam o investimento estrangeiro local (Lima; Pereira; Barbanti, 2018).

Nas raras menções feitas em seu governo acerca da segurança alimentar, destacamos a fala de José Serra no evento intitulado “Global Business forum 2016- Agriculture of Tomorrow: doing more with less”. Na ocasião, o então Ministro das Relações Exteriores evidenciou a importante relação entre as atividades comerciais e o abastecimento mundial de alimentos a fim de garantir a segurança alimentar, além de dizer o quanto o Brasil possui um importante papel de produtor e exportador de alimentos, tendo capacidade de abastecer o mundo. Serra continuou sua fala demonstrando a relevância do agronegócio para economia e a da agricultura familiar para o intercâmbio de informações (Brasil, 2016). No entanto, observou-se uma prevalência de falas focadas na vertente comercial de exportações de máquinas agrícolas e importância da grande agricultura, não elencando quais foram as políticas feitas pelo governo que obtiveram sucesso e ajudaram os pequenos agricultores.

Como forma de ter maior influência na exportação de alimentos, o mandato de Temer apoiou a eleição do brasileiro Guilherme Costa para a presidência do Codex Alimentarius, uma organização internacional de grande importância para o agronegócio, filiada a FAO e a Organização Mundial da Saúde (OMS). A entrada de Costa é de grande relevância para a agenda de interesses brasileiros referente ao agronegócio, reforçando ainda

mais o esforço desta administração em dar suporte às prioridades desse setor, principalmente as ações que viabilizem a exportação de animais e produtos agrícolas *in natura*. Além disso, o governo se esforçou para liberar a utilização de agrotóxicos que estavam banidos em muitos países e nas lavouras do Brasil, essa ação culminou em um golpe na influência brasileira (Lima; Pereira; Barbanti, 2018)

No contexto nacional, o governo diminuiu cerca de 52% dos recursos destinados aos programas de reforma agrária e enfraqueceu o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) (Lima; Pereira; Barbanti, 2018). Logo, verificou-se que a presidência de Michel Temer apresentou perspectivas contrastantes na tentativa de romper com padrões colocados por seus antecessores. O seu trabalho com a segurança alimentar foi mínimo e com viés estritamente econômico, não analisando esta temática de forma multidimensional, visto que, as pequenas ações em que mencionaram a fome, recaía em um discurso raso, com pouco caráter social, e na fragilização de medidas importantes que favoreciam também a soberania alimentar no Brasil. Esses acontecimentos resultaram em um aumento da pobreza entre 2016 e 2017, sendo a proporção de pessoas pobres em 2016 cerca de 25,7% e em 2017 26,5% (IBGE, 2018).

4.3 Jair Bolsonaro

As políticas de Segurança Alimentar sob a administração de Temer se diluíram de forma rápida. Todavia, na presidência de Jair Bolsonaro (2019-2022) elas foram praticamente destruídas. Para Silva (2023), o governo era caracterizado como neoliberal de extrema-direita que promovia ações negacionistas, ajudando a contribuir no aumento da fome e da pobreza no país. Beghin (2022) afirma que a institucionalidade criada para promover a segurança alimentar e nutricional foi esvaziada e a participação social extinta. Quando assumiu o governo brasileiro, Bolsonaro promoveu diversos desmontes nos principais projetos relacionados à segurança alimentar: o Consea foi extinto, as questões ligadas ao PAA e Bolsa Família foram enfraquecidas e tiveram redução de recursos, demarcando a sua posição acerca de benefícios voltados para políticas públicas e sociais (Beghin, 2022).

A presidência de Jair Bolsonaro foi marcada pela pandemia de covid-19, que representou um dos maiores desafios sanitários mundiais, sendo o isolamento social uma das principais medidas para combater a sua propagação. As ações que derivaram da pandemia foram alvos de debates divergentes e controversos, com repercussões econômicas, sociais e psicológicas, evidenciando uma postura da administração de Bolsonaro contrária às medidas

impostas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), fato que contribuiu para um processo mais lento da eficácia dessas medidas no Brasil. O covid-19 e todo debate em torno dele afetou diversos segmentos da sociedade, não sendo diferente no que diz respeito a segurança alimentar e nutricional (Alpino *et al*, 2020).

Em uma fala do Ministro das Relações Exteriores, Carlos França (2021-2022), na sessão conjunta entre Ministérios das Relações Exteriores (MREs) e Ministros de Desenvolvimento do G20, foi debatido entre os presentes a questão do fortalecimento da segurança alimentar, na qual o ministro destacou que o covid-19 impactou na segurança alimentar de diversas famílias de países em desenvolvimento, ressaltando que apesar do aumento dos preços, foi a pandemia e as medidas impostas a ela que causaram o colapso na alimentação de milhões de pessoas. Ele trouxe questões em seu discurso criticando o isolamento social elaborado para prevenção dos vírus, elencando que:

Ainda assim, em muitos países, as medidas tomadas para combater a pandemia aprofundaram as desigualdades já existentes. Famílias que dependem de ocupações informais, assim como mulheres, jovens, idosos e pessoas com deficiência foram particularmente afetadas. Mesmo em países como o Brasil, cuja produção doméstica de alimentos alimenta de forma sustentável cerca de um bilhão de pessoas em todo o mundo, a insegurança alimentar aumentou devido à perda de renda (Brasil, 2021).

França sublinhou que as medidas de apoio do governo brasileiro ajudaram a preservar 12 milhões de empregos no contexto pandêmico e que a adoção do Auxílio Emergencial beneficiou 65 milhões de brasileiros, entretanto, o crescimento das necessidades financeiras dificultou a execução de medidas mais adequadas para a parcela total da população vulnerável (Brasil, 2021). Essa questão também foi enfatizada por Jair Bolsonaro na 77ª Assembleia-Geral das Nações Unidas com a finalidade de demonstrar que o Brasil estava comprometido em proteger a renda dos brasileiros (ONU News, 2022). O Auxílio Emergencial foi inicialmente proposto pelo governo por um valor de 200 reais destinado aos mais pobres, sendo depois ampliado devido à pressão de setores democráticos-populares presentes no Congresso Nacional (Beghin, 2022). Destaca-se também que a insegurança alimentar não teve seu aumento exclusivamente condicionada à pandemia; anteriormente já havia oscilações e diversas lacunas que rodeavam a administração Bolsonaro acerca do combate à fome.

No Segundo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil feito pela Rede Penssan (2022), foi observado que antes do colapso da pandemia, ocorreram substanciais retrocessos na área de segurança alimentar, os quais se aprofundaram com os impactos da Covid-19. Esse quadro se estabeleceu devido a uma sucessão de acontecimentos que se concretizaram através da negligência das autoridades,

aumento da pobreza, inflação dos preços de alimentos e desmonte de políticas públicas. O próprio presidente Jair Bolsonaro negava a existência da fome no Brasil, pois em uma entrevista concedida a diversos jornalistas, em 2019, pronunciou a seguinte frase: “falar que se passa fome no Brasil é uma grande mentira, passa-se mal” (Band Jornalismo, 2019). Nota-se uma certa distância do presidente com a realidade social de seu próprio país.

O abandono de ações intersetoriais e a extinção de espaços para a participação social em seu governo dificultou a identificação de problemas alimentares e demandas da sociedade (Beghin, 2022). Não bastasse todo esse cenário caótico, as diminuições de recursos voltados à manutenção das políticas sociais culminaram em uma exclusão de ações que obtiveram sucesso no Brasil, destacando-se o encerramento do Programa Bolsa Família que foi um exemplo mundial de transferência de renda e de contribuição para a diminuição da fome (Sordi, 2023). Como forma de substituí-lo foi instituído o Auxílio Brasil através da lei 14.284 em 2021 (Brasil, 2021). Com esse novo programa a pobreza passou a ser reinterpretada, estando ela condicionada a um efeito da pandemia, marcando uma virada no histórico de programas sociais (Sordi, 2023) e traduzindo-se em algo efêmero e não estrutural.

Ressalta-se que Bolsonaro trouxe consigo uma visão assentada na concepção de Estado que favorecia e ampliava o mercado, estando constantemente apoiado em uma política econômica voltada à redução de gastos públicos e privatização de empresas que integram o patrimônio nacional (Costa; Rizzotto; Lobato, 2021). Em âmbito internacional, as ações da administração de Bolsonaro referente a temas considerados de “baixa política”, da qual a segurança alimentar faz parte, eram colocados de lado. A sua política externa esteve muito guiada por ideias de forte teor ideológico que reverberaram no posicionamento internacional do país, essa nova conjuntura significou um descarte das posturas e princípios da diplomacia brasileira construída ao longo de várias décadas. As ações diplomáticas no aparato das políticas públicas foram alteradas para ficar em sintonia com as visões anti-estatais defendidas pelo governo (Hirst; Maciel, 2022).

Assim como Temer, Bolsonaro também era adepto a impulsionar cada vez mais o agronegócio em detrimento da agricultura familiar e camponesa. O cenário favorável das commodities trazia uma narrativa de promoção de sucesso das políticas sociais, sem romper com o padrão de acumulação de capital (Pereira; Origuéla; Coca, 2021). Eram feitas ações que articulavam ajustes estruturais com o mito do crescimento econômico, ocasionando em uma alta de preços das commodities e na mitigação da pobreza, resultando em uma relativa pacificação social (Santos, 2018 apud Pereira, Origuéla, Coca, 2021). As narrativas em torno

dessa questão eram muito bem elaboradas para convencer de que um país que muito produz e exporta alimentos, conseguia gerir muito bem a segurança alimentar nacionalmente.

Um retrato dessa promoção do agronegócio pode ser vista no discurso do Ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo (2019-2021), na abertura do curso “O Brasil no agronegócio global”, em que ressaltou que o setor havia contribuído, no ano de 2020, em mais de 50% das exportações do Brasil, ajudando a manter o equilíbrio das contas externas e garantindo, ao mesmo tempo, a segurança alimentar tanto do país quanto de boa parte do mundo. Além disso, Araújo destacou que o agronegócio brasileiro necessitava de mais atuação internacional para poder defender seus interesses, pois o Brasil precisava desse setor para promover seu crescimento e alinhar os interesses da nova política externa de Bolsonaro com o setor agro. Quaisquer críticas direcionadas a essas novas estratégias de governo derivariam de um:

(...) processo de manipulação – essa criação de uma narrativa falsa sobre o Brasil, sobre o agro brasileiro – provém de grupos e correntes políticas no Brasil, e também no exterior, que não querem ver um Brasil forte, que não querem ver avançar o projeto profundo de transformação do país no qual o nosso governo está empenhado. Esse é, portanto, um desafio que vai além daquilo a que nós estamos habituados na promoção do nosso agronegócio. Não se trata apenas de vencer barreiras fitossanitárias; trata-se de vencer barreiras mentais, barreiras também políticas, barreiras que se antepõem a esse novo Brasil que nós estamos tentando construir (Brasil, 2020).

Esse pensamento também foi continuado por Carlos França, pois ele ressaltou que o Brasil conseguiu se tornar uma potência agroindustrial e que isso incomodava, seja por desconhecimento ou má-fé, alguns atores internacionais que vinculavam o agro brasileiro a vantagens ilegítimas (Brasil, 2021). Observa-se que as questões relativas ao agronegócio no mandato de Bolsonaro estavam no cerne da discussão internacional e eram bastante conflituosas, pois muitas medidas implementadas para o fortalecimento do setor beneficiava grupos seletivos, como os da bancada ruralista, além de promover a destruição do meio ambiente e aumento da insegurança alimentar para os pequenos agricultores, ocasionando diversos conflitos e uma violência institucionalizada entre os pequenos produtores e esse modelo tecnológico das grandes produções, bem como na expulsão e destruição de terras pertencentes aos camponeses, quilombolas, indígenas e outros grupos tradicionais (Pereira; Origuéla; Coca, 2021).

No que se refere ao aspecto regional de Bolsonaro para a América Latina foi vista apenas uma continuidade no processo de desconstrução, já iniciada pelo governo Temer, das iniciativas, projetos e compromissos com o progressismo latino-americano, com o intuito de também se distanciar das iniciativas feitas pelo Partido dos Trabalhadores (Hirst; Maciel;

2022). Observa-se que Jair Bolsonaro não teve uma política de segurança alimentar efetiva em âmbito interno, pois ao fim da pandemia cerca de 33,1 milhões de brasileiros passavam fome (Rede Penssan, 2022). Entretanto, o discurso que se propagava em sua política externa era de que o agronegócio estava contribuindo para a segurança alimentar e que o aumento da fome estava condicionado à Covid-19. Uma análise mais profunda sobre as contradições presentes na realidade do Brasil permite compreender que a questão da fome não é algo conjuntural, principalmente porque faz parte de países situados na América Latina (Luciano; Correa, 2022). Assim, não foi possível identificar neste trabalho uma agenda de política externa voltada para o fortalecimento da segurança alimentar, sendo evidenciado um distanciamento do governo com a pauta.

A política externa de Bolsonaro se caracterizou pela ruptura, em diferentes níveis e nos mais variados assuntos, provocando mudanças na inserção internacional do Brasil em âmbito bilateral, regional e multilateral, destacando-se um governo baseado em contradições, com um perfil antidemocrático e em conflito com as instituições vigentes (Saraiva, Albuquerque, 2022). As narrativas pautadas na política externa dessa gestão tinham bases no conservadorismo e eram capitaneadas pelo avanço de discursos voltados a uma vertente ideológica de direita (Lima, Albuquerque, 2019). Todas essas questões contribuíram para a volta do Brasil ao Mapa da Fome em 2022, tornando muito difícil, a partir dessa conjuntura, o cumprimento da Agenda 2030 da ONU¹⁰ (Alpino *et.al*, 2020).

4.4 Regressão ou omissão?

A agenda de política externa brasileira dos governos Dilma, Temer e Bolsonaro foram caracterizadas por diversas inconsistências e fragilidades em temas de interesse da área social. A segurança alimentar foi condicionada a outros assuntos que estavam no escopo dos interesses dos governantes, promovendo uma narrativa um tanto quanto contrastante sobre o acesso a alimentos pelos brasileiros nos grandes fóruns internacionais. Os governos petistas, principalmente o de Dilma Rousseff, iniciaram algumas tarefas com o intuito de eliminar a fome no país com repercussões mundiais, porém terminou por não as cumprir, mantendo a sua proposta de modelo econômico e político ainda condicionado aos interesses das elites, que

¹⁰ A Agenda 2030 da ONU é um plano de ação para as pessoas e o planeta, que busca estabelecer a paz mundial e reconhece que a pobreza, em todas as suas formas e dimensões, é o maior desafio global. No plano estão contidos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, dentre esses objetivos, está o objetivo de “Acabar com a fome, promover a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável” (Nações Unidas Brasil, 2015).

não demonstraram querer adiantar o futuro do país por meio do combate à desigualdade, sobretudo em relação ao fim na fome (Oliveira, 2023).

Entre os anos de 2016 e 2022, respectivos aos governos de Temer e Bolsonaro, os projetos de combate a fome implementados na administração petista tiveram um significativo retrocesso, em parte devido a ascensão de ações voltadas a vertente política de direita e na sobreposição de propostas focalizadas majoritariamente no modelo agroexportador, que ampliaram a dimensão do problema nos grupos que mais sofriam com a insegurança alimentar. Quadro que elevou drasticamente o preço dos alimentos para os brasileiros (Oliveira, 2023). Além disso, ocorreram contínuas reformas burocráticas e encerramento de associações participativas (Lopes, 2020; Milhorange, 2022 apud Lima, Waisbich, 2023). Como descrito anteriormente, tais retrocessos culminaram tanto no aumento dos índices de pessoas passando fome quanto na pouca dinâmica do Brasil sobre a temática em ambiente externo.

Destarte, notou-se que não ocorreu continuidade nos programas nacionais de combate à fome e nem em políticas voltadas para o exterior entre os governantes, pois apesar da prevalência de uma ou outra ação, os cortes orçamentários impactaram na sua efetividade para a segurança alimentar. O setor que mais se projetou e esteve presente com a narrativa de contribuição à segurança alimentar entre 2011-2022 foi o agronegócio, com relação a ele, constata-se uma certa continuidade. Uma vez que, embora o governo de Dilma tenha fornecido um determinado espaço para que a agricultura familiar conseguisse se projetar na política externa brasileira - a exemplo das iniciativas relacionadas ao PAA - (Luiz, Milani, 2022 apud Lima, Waisbich, 2023), esse cenário não significou que o grupo estava no centro das prioridades (Lima, Waisbich, 2023).

Lima e Waisbich (2023) relatam que Temer e Bolsonaro proporcionaram a exclusão total do campesinato na temática, fechando os canais de diálogo e a participação com a agricultura familiar para beneficiar outras forças sociais ruralistas. A política brasileira agroalimentar esteve muito mais voltada ao setor privado do agronegócio e menos aos pequenos produtores, culminando na recolocação da política externa brasileira nas linhas mais tradicionais da inserção internacional. Esvaziou-se a diplomacia do combate à fome e pobreza e foi inserida a diplomacia do agronegócio (Albuquerque, 2019; Araújo, 2019 apud Lima, Waisbich, 2023).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a sua concepção, o termo segurança alimentar esteve rodeado por atores que olhavam para a temática de diferentes formas, fazendo com que se promovesse diversas lacunas na concretização de ações efetivas. Através da análise, notamos um menor ativismo da temática no escopo das políticas brasileiras tanto interna quanto externa entre 2011 e 2022. Quando questões relativas à segurança alimentar eram mencionadas ou feitas iniciativas em torno dela, as ações eram frequentemente marcadas por descontinuidades, sobrepondo as linhas ideológicas dos governantes no que concerne ao grau de importância sobre o assunto.

Buscamos demonstrar nos capítulos anteriores, que a política externa de segurança alimentar é um tema que promove uma constante interação entre o doméstico e o internacional, sendo a projeção externa brasileira iniciada a partir de ações feitas internamente. Observou-se uma ruptura brusca e grandes cortes orçamentários destinados ao combate à fome que corroborou para um menor dinamismo e diminuição da influência brasileira na temática. Ocorreu assim, uma inércia na política externa brasileira em determinadas agendas do país, iniciadas na transição de Rousseff e Temer, devido a permanência de determinados quadros burocráticos, o que contribuiu na ascensão ao poder de Bolsonaro que era apoiado por grupos ideológicos sem tradição e influência na política externa do Brasil (Saraiva; Albuquerque, 2022).

Nesse viés, concluímos que o governo Rousseff iniciou uma política mais assertiva em prol do combate à fome e no intercâmbio de informações com outros países, porém ao longo de seu mandato ocorreu uma diminuição gradativa do seu ativismo no tema. Temer e Bolsonaro não tiveram nem a vontade de se engajar no assunto, promoveram um desmantelamento dos setores, a exemplo do Consea e MDA, que mais legitimaram a política externa de segurança alimentar, para viabilizar cada vez mais a ascensão do agronegócio e exportação de alimentos primários, elevando significativamente os preços dos alimentos nacionalmente e contribuindo para o aumento de pessoas passando fome no dia-a-dia. Isto evidenciado, acreditamos que essa análise contribua de alguma forma para maiores investigações sobre o assunto, principalmente nesse período tão conturbado da história da política brasileira em seus mais variados níveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Edeli Simioni de; VIANA, Isabel Cristina; MORENO, Rosymaura Baena; TORRES Elizabeth Aparecida Ferraz da Silva. Alimentação mundial: uma reflexão sobre a história. **Saúde e Sociedade**, v. 10, n. 2, p. 3–14, 2001. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/LbJtCSFxbyfqtrsDV9dcJcP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 13 de nov de 2024

AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. releases. **Síntese de indicadores sociais**: indicadores apontam aumento da pobreza entre 2016 e 2017. 05 dez. 2018. Disponível em:

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23298-sintese-de-indicadores-sociais-indicadores-apontam-aumento-da-pobreza-entre-2016-e-2017>. Acesso em 10 fev. 2025

ALBUQUERQUE, Maria de Fátima Machado de. A segurança alimentar e nutricional e o uso da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas públicas para combater a fome e a pobreza. **Revista de Nutrição**, v. 22, n. 6, p. 895–903, 2009. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rn/a/K8QycNXpRNRs8GxWhFCmDBP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 jan 2025.

ALBUQUERQUE; Felipe Leal. O Brasil e a diplomacia do combate à fome e a pobreza. In: LIMA, Thiago (org). **Segurança alimentar e Relações Internacionais**. João Pessoa: Ed. UFPB, 2019, p. 54-82.

ALENCAR, Álvaro Gurgel de. Do conceito estratégico de segurança alimentar ao plano de ação da FAO para combater a fome. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 44, n. 1, p. 137–144, jan. 2001. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/TwYTSm8zRGc8zNcLw4NZJjv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 fev. 2025.

ALPINO, Taís de Moura Ariza; SANTOS; Cláudia Roberta Bocca; BARROS, Denise Cavalcanti de; FREITAS, Carlos Machado de. COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v. 36, n. 8. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/csp/2020.v36n8/e00161320/pt>. Acesso em: 22 set. 2024.

ALVES, G.J.F; MAFFRA L.C.A. Combate à fome na agenda internacional. In: BASTONE, P.; REIS, M.V.F; CASTRO, L.D (orgs). **Política, cultura e sociedade na contemporaneidade**. Macapá: Ed. UNIFAP, 2018, p.82-101.

ALTIERI, Miguel A. Agroecologia, Agricultura Camponesa e Soberania Alimentar. **Revista Nera**, [S. l.], n. 16, p. 22–32, 2012. Disponível em:

<https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/1362>. Acesso em: 11 fev. 2025.

ARANHA, A.V. Fome Zero: A construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. In. ARANHA, A. V. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília, Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. v.1, p.74-95, 2010.

BAND JORNALISMO. Bolsonaro: “Passar fome no Brasil é uma grande mentira”. 19 jul. 2019. In Youtube. Vídeo (ca. 1 min e 21 seg). **Band Jornalismo**. Disponível em: <https://youtu.be/4kzjWzK6R0s?si=kR1LoXWzkKoW5qQG>. Acesso em: 24 de maio de 2024.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, p. 51–60, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/BD4Nt6NXVr9y4v8tqZLJnDt/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 fev. 2025.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do governo de Dilma Rousseff e o golpe de 2016: Poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 21, p. 1-63, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/Q64JZq7tHnKDsYGVrYS4mD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 fev. 2025.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; HIRATUKA, Celio. A política econômica externa do governo Dilma Rousseff: comércio, cooperação e dependência. **Unicamp. IE**, Campinas, n. 306, 2017. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3535/TD306.pdf>. Acesso em 21 mar. 2025.

BATISTA FILHO, Malaquias. Da fome à segurança alimentar: retrospecto e visão prospectiva. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 19, n. 4, p. 872–873, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/NbH7mthZm9dQCVcmwX3BxRM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 mar. 2025.

BEGHIN, Nathalie. O combate à fome de Vargas a Bolsonaro. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n.29, p.1-28, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11545/1/BPS_29_nps3_combate_fome.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

BERNSTEIN, Henry. Soberania alimentar: uma perspectiva cética. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 17, n. 39, p. 276–336, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/SxLT4Lqk4bDYyLVv73srW6B/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 fev. 2025.

BORBA, Juliana; BONATT, Michelle; SIEBER, Stefan; MÜLLER, Klaus. Theatre methods for food security and sovereignty: A Brazilian scenario. **Journal of Rural Studies**, v.62, p. 29-39, 2018. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S074301671730952X>. Acesso em: 11 jul. 2024.

BURLANDY, Luciene. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 851–860, 2009. Disponível em: https://www.scielo.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/csc/v14n3/20.pdf. Acesso em: 20 mar. 2025.

BURITY, Valéria *et al.* **Direito Humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010, p.204

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Discurso da presidenta da república, Dilma Rousseff, por ocasião do debate geral da 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas- Nova York, Estados Unidos, 24 de setembro de 2013.** Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-68-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 24 de maio de 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Discurso da presidenta da república, Dilma Rousseff, por ocasião do debate geral da 69ª Assembleia-Geral das Nações Unidas- Nova York, Estados Unidos, 24 de setembro de 2014.** Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discorso-proferido-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-de-alto-nivel-da-69-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-onu-nova-york-24-de-setembro-de-2014>. Acesso em: 24 de maio de 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Discurso da Ministra de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Tereza Campello – em Londres, London School of Economics and Political Science, dia 14 de novembro de 2014, na cerimônia de abertura do seminário internacional “Desenvolvimento Social: Um Diálogo entre Brasil e Reino Unido”.** Brasília, 2014. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/acao_informacao/institucional/gabinete-da-ministra/discursos/20141114_BSM%20london%20texto%20port%20TC%2009%2011%2014.pdf. Acesso em: 24 de maio de 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Lei Nº 12.429, de 20 de junho de 2011. Autoriza o Poder Executivo a doar estoques públicos de alimentos, para assistência humanitária internacional. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 168, n. 118, p.1, 21 jun. 2011.

BRITO, Fernanda; BAPTISTA, Tatiana. Sentidos e usos da fome no debate político brasileiro: recorrência e atualidade. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, n. 10, p.2-18, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/QsKwnNkdFdDrbpBeVYGcYwz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Notas do discurso do ministro José Serra por ocasião do evento “Global Business forum 2016- Agriculture of Tomorrow: doing more with less”- São Paulo, 4 jul. 2016.** Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/jose-serra/notas-do-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-do-evento-global-agribusiness-forum-2016-agriculture-of-tomorrow-doing-more-with-less-sao-paulo-4-de-julho-de-2016>. Acesso em: 24 de maio de 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Discurso do Ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores - Brasília 18 maio de 2016.** Brasília, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/discorso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016. Acesso em: 24 de maio de 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de Dezembro de 2016. Altera o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o novo regime fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 241, p.2, 16 dez. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de assuntos jurídicos. Lei Nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p.1, 15 set. 2006.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. **Incentivo à agropecuária estimula a superação da crise, disse Temer**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/incentivo-a-agropecuaria-estimula-superacao-da-crise-economica-disse-temer>. Acesso em: 24 de maio de 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de assuntos jurídicos. Lei Nº 14.284, de 29 de Dezembro de 2021. Institui o programa Auxílio Brasil; define metas para as taxas de pobreza; altera a lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 246, p.1, 30 dez. 2021

BRASIL. Fundação Alexandre Gusmão. **Intervenção do ministro Carlos França na sessão conjunta de MREs e Ministros de Desenvolvimento do G20 - Fortalecendo a segurança alimentar e a nutrição e avançando a um mundo sem fome em 2030**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/intervencao-do-ministro-carlos-franca-na-sessao-conjunta-de-mres-e-ministros-de-desenvolvimento-do-g20-fortalecendo-a-seguranca-alimentar-e-a-nutricao-e-avancando-rumo-a-um-mundo-sem-fome-em-2030>. Acesso em 24 de maio de 2024.

BRASIL. Fundação Alexandre Gusmão. **Alocução do Ministro Ernesto Araújo na abertura do curso “O Brasil no agronegócio global”**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/alocuciao-do-ministro-ernesto-araujo-na-abertura-do-curso-201co-brasil-no-agronegocio-global201d>. Acesso em: 24 de maio de 2024.

BRASIL. Fundação Alexandre Gusmão. **Intervenção do Ministro Carlos França na sessão de abertura do ciclo “Agronegócio sustentável: a imagem real do Brasil”**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/intervencao-do-ministro-carlos-franca-na-sessao-de-abertura-do-ciclo-201cagronegocio-sustentavel-a-imagem-real-do-brasil201d>. Acesso em: 24 de maio de 2024.

BRASIL. Secretaria da Comunicação Social. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/acesso-a-informacao/comunicabr/lista-de-aco-es-e-programas/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da saúde. **Insegurança alimentar e nutricional**. Brasília, 2022.

Disponível em:

<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-brasil/glossario/inseguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em 10 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. **2017/2018**. Brasília, 2016. Disponível em:

<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/plano-safra/2017-2018#:~:text=O%20plano%20repercute%20em%20cria%C3%A7%C3%A3o,infla%C3%A7%C3%A3o%20menor%2C%20beneficiando%20as%20fam%C3%ADlias>. Acesso em: 26 fev. 2025.

CÂMARA INTERSETORIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.

Subsídios da CAISAN para a discussão sobre “Cooperação Internacional em Segurança Alimentar e Nutricional” na XIII Plenária do CONSEA. **CAISAN**, Brasília, 2013. Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/caisan_nacional/documentos/internacional/Subsidio_CAISAN_Plenaria_CONSEA_Cooperacao_Internacional_SAN_dezembro_2013.pdf. Acesso em: 24 de maio de 2024.

CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. O processo de formulação e os desafios do plano Brasil Sem Miséria: Por um país rico e com oportunidades para todos. In CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Thiago; COSTA, Patrícia Vieira da (org). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. p. 33-66

CASTRO, Josué. **A geografia da fome**: O dilema brasileiro do pão ou aço. 10. ed. Rio de Janeiro: Editora Antares, 1984.

CASTRO, A.M. A trajetória do combate à fome no Brasil. In. ARANHA, A. V. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília, Ministério do desenvolvimento social e combate à fome, v 1, p. 18-26, 2010.

CATAÑO, C. J. H; D’AGOSTINI, A. Segurança alimentar e Soberania Alimentar: Convergências e divergências. **Revista Nera**, [S. l.], n. 35, p. 174–198, 2017. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/4855>. Acesso em: 10 dez. 2024.

CERVO, Amado Luiz. Brazil 's rise on the international scene: Brazil and the World. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 7–32, dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/Tp49dMHXfp8n795CzDRz6cs/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 11 fev. 2025.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 133–151, jul. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/CKYGvYXfKP6GvwydF8WLqPF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 fev. 2025.

CLAPP, Jennifer. Food security and food sovereignty: Getting past the binary. **Dialogues in Human Geography**, Canadá, v 4, n 2, p.206-211, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/2043820614537159>. Acesso em: 11 jul. 2024.

COSTA, Patrícia Vieira da; COSTA, Isabel; BANDEIRA, Raphaella. Transparência no Brasil Sem Miséria: estratégia de comunicação, agenda internacional e participação social. In CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Thiago; COSTA, Patrícia Vieira da (org). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. p. 207-236.

COSTA, Ana Maria; RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Fome, desemprego, corrupção e mortes evitáveis: Faces da necropolítica. **Saúde Debate**, v.45, n.130, p.555-562, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/sdeb/2021.v45n130/555-558/pt>. Acesso em: 10 mar. 2025.

DOELLINGER, Carlos Von. Algumas notas sobre a crise econômica internacional. **IPEA**, Rio de Janeiro, v.5, n.1, p. 231-260, 1975. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6673/1/PPE_v5_n1_Alumas.pdf. Acesso em: 07 fev. 2025.

FARIAS, Carlos Aurélio Pimenta de. **Políticas públicas e relações internacionais**. Brasília: Enap, 2018.

FERREIRA, M.A.S.V. **Análise da política externa em perspectiva: atores, instituições e novos temas**. João Pessoa, Editora: UFPB, 2020.

FIGUEIRA, Ariane Roder. Um debate acerca do padrão decisório em política externa no Brasil. **Carta Internacional**, v.5, n.1, p. 38-52, 2010. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/528>. Acesso em: 18 fev. 2025.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Declaração de Roma sobre a segurança alimentar mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial de Alimentos. **World Food Summit**, Roma, 1996. Disponível em: <https://www.fao.org/4/w3613p/w3613p00.htm#:~:text=A%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20Roma%20sobre,%2C%20nacional%2C%20regional%20e%20mundial>. Acesso em: 3 jul. 2024.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **70 years of FAO (1945-2015)**. [Roma], 2015, p.1-260. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/5a7b69c6-2daf-41f7-a6e8-fd3cd1c73836/content>. Acesso em 20 nov. 2024.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. An introduction to the basic concepts of food security. **Practical Guides**. [Roma], 2008, p.1-3. Disponível em: <https://www.thelibertyman.com/downloads/Farm%20Interest/Food%20Security%20Introduction.pdf>. Acesso em 20 nov. 2024.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **About FAO**. 2025. Disponível em: <https://www.fao.org/about/about-fao/en/>. Acesso em 20 nov. 2024.

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

2013. p. 97-122. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/austral/article/download/40267/26987>. Acesso em: 13 fev. 2025.

HERMANN, Margaret G. How decision units shape foreign policy: A theoretical Framework. **International Studies Review**, v.3, n.2, p.47-81, 2001. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3186565>. Acesso em: 20 mar. 2025.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**, p.22-41, 2010. Disponível em: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/p6-2_1.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025.

HIRST, M.; MACIEL, T. A política externa do Brasil nos tempos do governo Bolsonaro. **SciELO Preprints**, 2022. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/4771>. Acesso em: 23 mar. 2025.

INOUE, Cristina Yumie Aoki; COELHO, Natália Bandeira Ramos. When Hunger meets Diplomacy: Food Security in Brazilian Foreign Policy. **Meridiano 47 - Journal of Global Studies**, [S. l.], v. 19, p. 1-20, 2018. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/8191>. Acesso em: 21 mar. 2025.

IPEA. Segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Cadernos comunidade solidária**, v. 2, 1996, Brasília. Disponível: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10066/1/Seguranca_Alimentar_e_Nutricional_no_Brasil.pdf. Acesso em: 05 jan. 2025.

JAROSZ, Lucy. Comparing food security and food sovereignty discourses. **Dialogues in Human Geography**, v.4, n.2, p.168-181. University of Washington, USA: 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/2043820614537161>. Acesso em: 11 jul. 2024.

JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de Despejo**: diário de uma favelada. 10.ed. São Paulo: Ática, 2014.

JONSSON, Urban. As causas da fome. In: VALENTE, F.L.S (org). **Fome e desnutrição: Determinantes sociais**. Campina Grande: Ed. Eduepb, 2021, p. 69-89.

KILIÇ, Ramazan. The Problem of Hunger in the World and a New Model Proposal to Solve This Problem. **Balkan Journal of Social Science**. v11, nº21, p.63-68, [Turquia], 2022. Disponível em: <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/2390836> . Acesso em: 14 nov. 2024.

LEE, Richard. Food Security and Food sovereignty. **Centre for Rural Economy**, University of Newcastle Upon Tyne: Reino Unido, n.11, p. 1-16, 2007. Disponível em: <https://www.ncl.ac.uk/media/wwwnclacuk/centreforruraleconomy/files/discussion-paper-11.pdf>> Acesso em: 10 de jul. 2024.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v 22, n 2, p.265-303, 2000. Disponível em: https://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf. Acesso em: 14 fev. 2025.

LIMA, Thiago; BELMONT, Flávia; DIAS, Atos. Cooperação Internacional, Assistência Alimentar e Política Externa Brasileira. *Revista de Estudos Internacionais*, v.4, n.2, 2013. Disponível em: <https://revista.uepb.edu.br/REI/article/view/2964/2523>. Acesso em: 13 jun. 2024

LIMA, Thiago. Fome e Relações Internacionais: uma agenda oportuna para o Brasil. **Carta Internacional**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 94–104, 2014. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/111>. Acesso em: 13 jun. 2024

LIMA, Thiago; CONSTANTINO, Agostina; THOMAZ, Laís Forti; ROCHA, Raquel Maria de Almeida. Alimentação, segurança humana e relações internacionais: relações de humanidade? In: LIMA, Thiago (org). **Segurança alimentar e Relações Internacionais**. João Pessoa: Ed. UFPB, 2019, p.7-27.

LIMA, Thiago. ODS 2 “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”. In: MENEZES, H. Z. D (org). **Os objetivos de desenvolvimento sustentável e as Relações Internacionais**. João Pessoa: Ed. UFPB, 2019, p. 43-62.

LIMA, Thiago; PEREIRA, Iale; BARBANTI, Olympio. O agrogolpe e a política externa: dismantelo da diplomacia de combate à fome e fortalecimento do agronegócio. **Revista Okara: Geografia em debate**, João Pessoa, v.12, n.2, p.396-421, 2018, Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/okara/article/view/41322/20912>. Acesso em 10 out 2024.

LIMA, Thiago. Toda fome é uma decisão política. **Boletim lua nova-CEDEC**. [São Paulo], fev. 2021. Disponível em: <https://boletimluanova.org/toda-fome-e-uma-decisao-politica/>. Acesso em: 25 de jul. de 2024.

LIMA, Thiago; WAISBICH, Laura Trajber. Eliminando a contradição, silenciando o campesinato: O fechamento da Política Externa Brasileira à agricultura camponesa nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro (2016-2022). In: OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; LIMA, Thiago (org). **Política externa brasileira e combate à fome: lições do passado, perspectiva para o futuro**. Marília, Oficina Universitária; São Paulo: Cultura acadêmica, 2023. p.213-250.

LIMA, Maria Regina Soares; ALBUQUERQUE, Marianna. **Boletim OPSA**, n.1, p.15-21, 2019. Disponível em: https://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPSA_2019_n1-jan-mar.pdf#page=15. Acesso em: 25 de jul. de 2024.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos CEBRAP**, n. 76, p. 17–41, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/BFxz33vLwN9rRnGy6HQMDbz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2025.

LISBOA, M. T; POZO, K. B. Política externa Relações Internacionais e Políticas Públicas: Uma discussão conceitual. **Revista Brasileira de políticas públicas e internacionais**, v.6,

n.2, p.75-101, 2021. Disponível em:

<https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/57298/34587>. Acesso em: 14 fev. 2025.

LOPES, Ana Carolina Oliveira; FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Meyer. Dimensão jurídica do direito humano de alimentação adequada e políticas públicas. In: LIMA, Thiago (org). **Segurança alimentar e Relações Internacionais**. João Pessoa: Ed. UFPB, 2019, p. 28-53.

LÖSCH, Silmara; RAMBO, Carlos Alberto; FERREIRA, Jacques de Lima. A pesquisa exploratória na abordagem qualitativa em educação. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 18, n. 00, p. 1-18. Disponível em:

<https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/17958/17247>. Acesso em: 10 mar. 2025.

LUCIANO, Christiane dos Santos; CORREA, Pamela Barreto. A fome como projeto político da burguesia antinacional brasileira. *Revista Katálisis*, v. 25, n. 3, p. 478–487, set. 2022.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rk/a/Fj4dmMWrgfhfSn3DxBvctSLM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 mar. 2025.

MALUF, Renato Sérgio. Segurança alimentar e desenvolvimento econômico na América Latina: o caso do Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 15, n. 1, p. 137–143, jan. 1995.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/SkBSmvdnwxXb7srzYHQ/>. Acesso em: 09 fev. 2025.

MALUF, R.S; MENEZES, F; VALENTE, F.L. Contribuição ao tema de segurança alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**. v 4, p.66-88, 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: 05 jan. 2025.

MALUF, R.S. Segurança alimentar e fome no Brasil - 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação. **Relatórios Técnicos 2**. [Rio de Janeiro], 2006. Disponível em:

<https://ceresan.net.br/wp-content/uploads/2016/docs/relatoriotecnico2.pdf>. Acesso em 05 jan. 2025.

MALUF, Renato; SANTARELLI, Mariana; PRADO, Veruska. A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional: Determinantes e Desafios presentes na construção da agenda internacional. **Ceresan**, Textos para discussão 3, Rio de Janeiro, p.2-43, set. 2014.

MALUF, Renato S; ZIMMERMANN, Silva A. JOMALINIS, Emília. Emergência e evolução da política nacional de segurança alimentar e nutricional no Brasil (2003-2025). **Estudos sociedade e agricultura**. Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, 2021, p. 517-544. Disponível em:

<https://www.redalyc.org/journal/5999/599968687002/599968687002.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2025.

MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. Embates em torno da segurança e soberania alimentar: estudo de perspectivas concorrentes. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 17, n. 2, p. 78–87, 2015. Disponível em:

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634795>. Acesso em: 11 dez. 2024.

MATTEI, Lauro. Políticas públicas de combate à fome na América Latina: evidências a partir de países selecionados. **Pesquisa & Debate**; Debate Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, [S. l.], v. 19, n. 1, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/11634>. Acesso em: 11 fev. 2025.

MATTEI, Lauro. A política agrária e os retrocessos do governo Temer. **Revista Okara: Geografia em debate.**, v.12, n.2, p. 293-307. Paraíba: 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/okara/article/view/41318/20694>. Acesso em 29 de julho de 2024.

MEIRELLES, Laércio. Soberania Alimentar, agroecologia e mercados locais. **Agriculturas**, v1, n 0, 2004, p. 11-14. Disponível em: https://orgprints.org/id/eprint/21244/1/Meirelles_soberania.pdf. Acesso em: 11 fev 2025.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L.. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11–41, jan. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/Dy6zLys78XTnTV8YFkY9ZJJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 27 jan. 2025.

MIRANDA, Ary Carvalho de; MOREIRA, Josino Costa; CARVALHO, René de; PERES, Frederico. Neoliberalismo, uso de agrotóxicos e a crise da soberania alimentar no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 1, p. 7–14, jan. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/btjQfWPcjFnQ9GYFdBYry9q/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 fev. 2025.

MONERATO, Leandro Renato; SILVA, Leopoldo Fernandes da; GOMES JUNIOR, Newton Narciso. Geopolítica da fome: a armadilha das commodities (1970 a 2021). **Retratos de Assentamentos**, [S. l.], v. 26, n. 1, p. 136-151, 2023. Disponível em: <https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/547>. Acesso em: 6 fev. 2025.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. [S.l.] 18 set. 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/por.pdf>. Acesso em 20 nov. 2024.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Publicações. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 15 set. 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel#:~:text=Brasil%20*%20Objetivos%20de%20Desenvolvimento%20Sustent%C3%A1vel.%20*%20Publica%C3%A7%C3%B5es. Acesso em: 26 mar. 2025.

NASCIMENTO, R. C.D. Sete Chaves para pensar o atual cenário da fome no Brasil: A contribuição de Josué de Castro *In*: CAMPELLO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula (orgs). **Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro**. p. 24- 33 São Paulo: Elefante, 2022.

NORHASMAH, S; ZALILAH, MS; ASNARULKHADI, AS. Food security: concepts and definition. **Journal of Community Health**. v 16, n 2, p. 2-9, [Malásia], 2010. Disponível em: [https://journalarticle.ukm.my/651/1/Vol16\(2\)-Norhasmah.pdf](https://journalarticle.ukm.my/651/1/Vol16(2)-Norhasmah.pdf). Acesso em: 01 dez. 2024.

OLIVEIRA, Fabiana de; PENNAFORTE, Charles; MARTINS, Marcos Antônio Fávaro. Da Crise da governabilidade à crise da legitimidade: Os impactos da crise política sobre a política externa brasileira. **Revista de estudos brasileiros**, v.5, n.9, p.148-160, 2018. Disponível em: https://guaiaca.ufpel.edu.br/bitstream/handle/prefix/7368/Da_crise_de_governabilidade_a_crise_de_legitimidade.pdf?sequence=1. Acesso em 20 fev. 2025.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de; MALLMANN, Vinicius Henrique. A política externa brasileira para a África de Lula a Temer: mudança matricial em meio à crise. **Carta Internacional**, [S. l.], v. 15, n. 3, p.129-150, 2020. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/990>. Acesso em: 4 mar. 2025

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Política Externa Brasileira Assertiva (2003-2016...2023-2026) e Combate a Fome: um breve ensaio. In: OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; LIMA, Thiago (org). **Política externa brasileira e combate à fome: lições do passado, perspectiva para o futuro**. Marília, Oficina Universitária; São Paulo: Cultura acadêmica, 2023. p.23-46.

ONU NEWS. Discurso do presidente do Brasil na sessão 77ª da Assembleia Geral da ONU. 20 set. 2022. In Youtube. **ONU NEWS**. Vídeo (ca 21 min e 39 seg). Disponível em: <https://youtu.be/UJnIDXkjMyc?si=rKHFGqgms91TdJLz>. Acesso em: 24 de maio de 2024.

PEREIRA, Lorena Izá; ORIGUÉLA, Camila Ferracini; COCA, Estevan Leopoldo de Freitas. A política agrária no governo Bolsonaro: as contradições entre a expansão do agronegócio, o avanço da fome e o ambientalismo. **Revista Nera**, Presidente Prudente, v. 24, n.58, p.8-27, 2021. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/8660/6082>. Acesso em: 10 mar. 2025.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. Política externa dos anos Dilma (2011-2016): um Brasil com influência global. **CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs**, [S. l.], n. 6, p. 16–39, 2023. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/120>. Acesso em: 25 fev. 2025.

PELIANO, Anna. Lições da História – Avanços e Retrocessos na Trajetória das Políticas Públicas de Combate à Fome e à Pobreza no Brasil. In ARANHA, A. V. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília, Ministério do desenvolvimento social e combate à fome, v 1, p.26-41, 2010.

PINTON, Florence; YANNICK, Sencébé. Soberania versus segurança alimentar no Brasil: tensões e oposições em torno da agroecologia como projeto. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 27, n. 1, p.24-46, fev. 2019. Disponível em: https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/ESA27-1_soberania_vs_seguranca/ESA27-1_soberania_vs_seguranca_PDF. Acesso em 14 nov. 2024.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e Política Doméstica: A lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010, Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/qZDV3KMBGGt7RQNCr37Ymkk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 fev. 2025.

PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. Sobre. **Centro de Excelência Contra a Fome**. 2024. Disponível em: <https://centrodeexcelencia.org.br/sobre/>. Acesso em: 15 mar. 2025

RAHAL, Lilian dos Santos; GENTIL, Patrícia Chaves; MAGALHÃES, Elcio de Souza. A política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. In: PREISS, Potira; SCHNEIDER, Sergio; COELHO-DE-SOUZA, Gabriela (orgs). **A contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020. p. 17-26.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – PENSSAN. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2024.

RONDÓ, Milton; LOPES, Marcos. Política externa e Democracia: A construção de novos paradigmas em segurança alimentar e nutricional. **Friedrich Ebert Stiftung Brasil**, n. 18, p. 5-19, 2016. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/12997.pdf>. Acesso em 15 jun. 2024.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L.. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, p. 40–59, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/SktXpnzRXjptLV53R6XvGcF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 17 fev. 2025.

SARAIVA, Miriam Gomes. Continuidade e mudança na política externa brasileira as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. **Relações Internacionais**, n.37, p. 063-068, 2013. Disponível em: https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri37/n37a06.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025.

SARAIVA, Miriam Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Leal. Como mudar uma política externa?. **CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs**, [S. l.], n. 1, p. 148–166, 2022. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/10>. Acesso em: 14 fev. 2025.

SARAIVA, Miriam Gomes; GOMES, Zimmer Bom. Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. **Relaciones Internacionales**, [S. l.], v. 25, n. 50, p. 81-97, 2016. Disponível em: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2677>. Acesso em: 21 mar. 2025

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

SILVA, S. P. A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional: Projetos, descontinuidades e consolidação. **IPEA: Texto para discussão 1953**. Rio de Janeiro, p. 1-82, abr. 2014. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf. Acesso em: 24 de maio de 2024.

SILVA, Robson Roberto. “Questão social”, fome e (in)segurança alimentar e nutricional no Brasil neoliberal . *Argumentum*, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 286–306, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/38352>. Acesso em: 3 mar. 2025.

SILVA, R. P.; DE LORENZO, H. C. Sistema nacional de segurança alimentar e nutricional na dinâmica de estado: abrangência e limites da política social. **Retratos de Assentamentos**, [S. l.], v. 20, n. 2, p. 31-56, 2017. Disponível em: <https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/280>. Acesso em: 2 jul. 2024.

SORDI, Denise de. Empobrecimento, fome e pandemia: o Auxílio Emergencial, o fim do Programa Bolsa Família e o Auxílio Brasil, 2019-2022. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, v. 30, p. 1-20, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/hcsm/a/Zz97SwmZnfrqSz4GSG6Q6Rx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 mar. 2025.

SOUSA, Luna. et al. Food security status in times of financial and political crisis in Brazil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, n. 7, p. 1-13, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/WcpYtB8TjyLyKgLdmDLrtXB/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 11 de julho de 2024.

SOUZA, Giselle; SOARES, Morena Gomes Marques. Contrarreformas e Recuo Civilizatório: Um Breve Balanço Do Governo Temer. *SER Social*, Brasília, v. 21, n. 44, p. 11–28, 2019. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/23478. Acesso em: 1 ago. 2024.

TAPAJÓS, L; RODRIGUES, M; COELHO, M.F.P. Desafios sociais do Brasil em 2003: Da exclusão à cidadania. In. ARANHA, A. V. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília, Ministério do desenvolvimento social e combate à fome, v 1, p.42-53, 2010.

VASCONCELOS, F. DE A. G. DE. Josué de Castro e a Geografia da Fome no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 24, n. 11, p. 2710–2717, nov. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/Hmz96PxNBvLzRv4LC5ZGLGR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 nov. 2024

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes; MACHADO, Mick Lennon; MEDEIROS, Maria Angélica Tavares de; NEVES, José Anael; RECINE, Elisabetta; PASQUIM, Elaine Martins. Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. **Revista de Nutrição**, v. 32, p. 1-13, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/x5nRd9jQX8dZPmg8JqwrXBD/?format=pdf>. Acesso em 20 nov. 2024.

VÍA CAMPESINA. **Soberanía Alimentaria: Un future sin hambre**. Roma, 1996. Disponível em: <https://viacampesina.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2024/05/1996-Rom-es.pdf>. Acesso em 20 nov. 2024.

VÍA CAMPESINA. Inicio. ¿Qué es la vía campesina?. **La voz global de lxs campesinxs que alimentan el mundo**. [2024]. Disponível em: <https://viacampesina.org/es/la-via-campesina-la-voz-las-campesinas-los-campesinos-del-mundo/>. Acesso em 20 nov.2024

WWP. World Without Poverty Brazil Learning Initiative. 2024. Disponível em: <https://wwp.org.br/en/what-is-wwp/>. Acesso em: 3 jul. 2024.

XAVIER, Leonardo Pereira; PEREIRA, Manuela Franco de Carvalho da Silva; CEZIMBRA, Elemar do Nascimento; CASSARINO, Juliano Perez. Soberania alimentar: proposta da via campesina para o sistema agroalimentar. **Brazilian Journal of Development**, [S. l.], v. 4, n. 7, p. 4454–4466, 2018. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/532>. Acesso em: 11 fev. 2025.

YASBEK, M. C.. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 104–112, abr. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/zWvSrxLjdLrRtCGXFZVvWhH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 jan. 2025.

ZIEGLER, Jean. **Destruição Massiva: Geopolítica da Fome**. São Paulo: Cortez Editora, 2012.